

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Evidencia y marcos conceptuales de la lucha contra la corrupción en la
policía de latinoamérica**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Mauricio García Mejía

Director
Manuel Villoria Mendieta

Madrid, 2016



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral
**EVIDENCIA Y MARCOS CONCEPTUALES DE LA LUCHA CONTRA LA
CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA DE LATINOAMÉRICA**

Doctorando
MAURICIO GARCÍA MEJÍA

Director de Tesis
DR. MANUEL VILLORIA
UCM

Madrid 2015

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a las instituciones y personas que inspiraron la realización de esta investigación. Particularmente a todos aquellos que dedican sus vidas a la dura tarea, hasta ahora tan poco comprendida, de mantenernos seguros y honestos.

Especialmente, quisiera agradecer al Profesor D. Manuel Villoria, Director de esta tesis, por su apoyo constante y sus valiosísimas orientaciones que fueron fundamentales para la construcción de este trabajo de investigación.

Finalmente, a mis padres, por inculcarme fuertes valores y por enseñarme, tal vez sin quererlo, a ser un apasionado del servicio público. A mi esposa María Lila y a mis hijas Mariana, Valeria y Camila, por comprender mi obsesión por el estudio permanente y por darme el impulso y espacio que se necesita para una tarea tan titánica pero gratificante como ésta. A María Lila, un doble agradecimiento, por ser compañera de vida, madre y funcionaria pública ejemplar.

Para todos ellos, mi más sentido agradecimiento.

INDICE GENERAL

ABREVIATURAS.....	9
INDICE DE TABLAS	11
INDICE DE GRÁFICOS	13
ABSTRACT.....	15
RESUMEN EN ESPAÑOL	21
INTRODUCCIÓN	29
1. METODOLOGÍA	29
A) Objetivo, pregunta de investigación e hipótesis	29
B) Tipo de Estudio.....	29
C) Demarcación temporal.....	32
D) Demarcación espacial	32
E) Técnicas utilizadas.....	34
F) Explicaciones alternativas	34
2. RESTRICCIONES A LA INVESTIGACIÓN	35
3. PERTINENCIA ACADÉMICA Y SOCIAL DE LA INVESTIGACIÓN	38
4. ORGANIZACIÓN DE LA TESIS.....	39
I. MARCO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS CUERPOS POLICIALES.....	41
1. LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD EN EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO Y SU RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO	41
A) El origen del Estado, la seguridad y el uso de la fuerza	41
B) Rol y valores de la policía moderna	48
C) Seguridad y confianza en las instituciones	52
D) Seguridad y desarrollo: evidencia para América Latina.....	57
E) Seguridad y democracia.....	63

F)	Seguridad y Corrupción	69
2.	¿QUE SE ENTIENDE POR CORRUPCIÓN POLICIAL?.....	70
A)	Algunas definiciones	70
B)	Tipologías de corrupción policial.....	71
C)	Precisando el objeto de análisis	76
D)	¿Por qué es tan difícil controlar la corrupción policial?.....	78
3.	UNA REVISIÓN DE LOS MARCOS CONCEPTUALES EN LA LITERATURA SOBRE EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN POLICIAL	80
A)	Un vistazo general	80
B)	Teorías empíricas.....	81
C)	Teoría Organizacional de Integridad Policial.....	87
D)	Teorías basadas en la gestión de riesgos: Respondiendo al “policía” problema...89	
E)	Teoría de la “Manzana Podrida”.	92
F)	La Teoría de la Acción Situacional - Corrupción (TAS-C).	96
II.	UNA MIRADA A LAS POLICÍAS EN AMÉRICA LATINA DESDE EL INSTITUCIONALISMO: EL LEGADO DE LAS DICTADURAS.....	107
1.	LA POLICÍA COMO INSTITUCIÓN: APORTES TEÓRICOS DESDE EL NUEVO INSTITUCIONALISMO	107
A)	¿Qué es una institución y qué determina la conducta de sus miembros?.....	107
B)	El peso de la historia: las restricciones al cambio desde el institucionalismo histórico	110
C)	¿Por qué cambian las instituciones a pesar de su historia?.....	111
2.	LOS PROCESOS DE CAMBIO DE LAS POLICIAS LATINOAMERICANAS DE LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS.....	114
A)	La democratización como motor exógeno del cambio en las policías de la región 114	
B)	Un ejemplo de conversión en el sector seguridad: los ejércitos.....	116

3. LAS REFORMAS Y MODALIDADES DE EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES EN HONDURAS Y NICARAGUA.....	118
A) Evolución por sedimentación en la Policía de Honduras	118
B) Reinención, sedimentación y cambios de rumbo en la Policía de Nicaragua ...	122
III. EL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO Y POLITICO Y SU EFECTO EN LA CORRUPCIÓN POLICIAL.....	131
1. LOS PROBLEMAS DE LA ACCIÓN COLECTIVA	131
A) Los dilemas sociales: el efecto de lo que esperan las sociedades de sus policías	131
B) Los dilemas sociales de segundo y tercer orden: ¿Principales con principios?...	135
2. LOS EFECTOS DEL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL.....	137
A) Niveles generales de corrupción de los países.....	137
B) Efectividad institucional de las policías	138
C) Nivel de confianza en las instituciones y en las policías	140
D) ¿Cómo ve la sociedad hondureña a sus policías?	142
E) ¿Cómo ve la sociedad nicaragüense a sus policías?	149
3. LOS EFECTOS DEL CONTEXTO POLÍTICO	153
A) La agenda nacional de seguridad en Honduras y los actores políticos.....	153
B) La agenda nacional de seguridad en Nicaragua y los actores políticos.....	162
IV. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN POLICIAL: ¿FORMANDO VALORES O PUDRIENDO MANZANAS?.....	171
1. RECOMENDACIONES DESDE LA TEORÍA PARA EL MODELAMIENTO DE LAS PREFERENCIAS INDIVIDUALES EN LAS POLICÍAS	171
A) ¿Funcionan los procesos militares de modelamiento de conductas en la policía?	171
B) Los roles del reclutamiento, formación y control en la socialización	173
2. LOS PROCESOS DE INGRESO, DEFINICIÓN DE CONDUCTAS ESPERADAS PARA LOS ROLES, y RETROALIMENTACIÓN DE LA CONDUCTA	175

A)	Moldeando la conducta en la Policía de Honduras.....	176
B)	Modelando la conducta en la Policía de Nicaragua.....	195
3.	LOS PROCESOS FORMALES PARA EL CONTROL DE CONDUCTAS DESVIADAS	217
A)	Procesos de control de desviaciones en la Policía de Honduras.....	219
B)	Procesos de control de desviaciones en la Policía de Nicaragua.....	229
4.	EL RESULTADO DE LOS MODELOS: LOS VALORES EN ACCIÓN.....	242
A)	La situación de la corrupción policial en Honduras	242
B)	La situación de corrupción policial en Nicaragua	246
C)	Consideraciones Finales: Las Predicciones del TAS-C	249
	CONCLUSIONES	253
	BIBLIOGRAFÍA	269
	ANEXOS	279

ABREVIATURAS

AI	Asuntos Internos
AMOHON	Asociación de Municipios de Honduras
ANAPO	Academia Nacional de Policía
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCIT	Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa
CES	Cuerpo Especial de Seguridad
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIET	Community Information and Epidemiological Technologies
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONASIN	Consejo Nacional de Seguridad Interior
CNCSC	Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana
DDHH	Derechos Humanos
DIC	Dirección de Investigación Criminal
DIECP	Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial
DIN	Dirección de Investigación Nacional
DNAI	Dirección Nacional de Asuntos Internos
DNI	Dirección Nacional de Investigación
DNIC	Dirección Nacional de Investigación Criminal
ESO	Escuela de Sub Oficiales de Honduras
FFAA	Fuerzas Armadas
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FONAC	Foro Nacional de Convergencia
FUSEP	Fuerza de Seguridad Pública
ITP	Instituto Tecnológico Policial "Capitán General José Santos Guardiola"

MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
PIB	Producto Interno Bruto
PMOP	Policía Militar del Orden Público de las FFAA de Honduras
PICSC	Política Integral de Convivencia de Seguridad Ciudadana 2011-2022
PNH	Policía Nacional de Honduras
PNN	Policía Nacional de Nicaragua
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SICA	Secretaría de Integración Centroamericana
SEP	Sistema de Educación Policial de Honduras
TAS	Teoría de la Acción Situacional
TAS-C	Teoría de la Acción Situacional - Corrupción
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNODC	Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas
UNPH	Universidad Nacional de la Policía de Honduras
USDOJ	Departamento de Justicia de los Estados Unidos
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

INDICE DE TABLAS

Tabla 01. Comparación Indicadores Generales	33
Tabla 02. Tipos de Costo del Crimen y la Inseguridad.....	58
Tabla 03. Costos Económicos de la Violencia en Centro América	60
Tabla 04. Costos del Crimen y la Violencia 2010 como % del PIB: Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Uruguay.....	62
Tabla 05. Cadena de Valor de la Seguridad Ciudadana.....	74
Tabla 06. Modelos Organizacionales de las Policías Latinoamericanas	115
Tabla 07. Percepción Ciudadana de Acciones Delincuenciales de Policías en Honduras.....	143
Tabla 08. Razones por las cuales es Policía.....	145
Tabla 09. Conductas Prohibidas, Responsabilidad Disciplinaria y Sanciones en la PNH	184
Tabla 10. Estudiantes que desertaron del IV y V curso del Técnico Medio en el año 2008 y VI y VII Curso del año 2009.....	199
Tabla 11. Conductas Prohibidas, Responsabilidad Disciplinaria y Sanciones en la PNN	205
Tabla 12. Delitos Comunes y Casos de VIF Denunciados	238
Tabla 13. Relación entre policías denunciados y sancionados con la nómina del personal policial.....	239
Tabla 14. Resultados de las Investigaciones Administrativas	240
Tabla 15. Tipos de Sanciones Disciplinarias Aplicadas por Investigación Administrativa ..	241
Tabla 16. Notificación de resultados de las investigaciones a los denunciantes	242
Tabla 17. El Desempeño de los Sistemas de Control de Corrupción Policial desde las Dimensiones de la TAS-C	251
Tabla 18. Contenidos de las Declaraciones de Misión de las Policías Latinoamericanas	286
Tabla 19. Nicaragua – Mecanismos de Ingreso a la Policía Nacional (Excluye Auxiliares)	287
Tabla 20. Honduras – Mecanismos de Ingreso a la Policía Nacional (Excluye Auxiliares) .	288

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 01. La Relación entre las Variables Independiente y Dependiente	31
Gráfico 02. Coeficiente de Gini (Promedio 2001–2012).....	34
Gráfico 03. Problema Principal de la Policía para Combatir la Delincuencia.....	54
Gráfico 04. Confianza y Denuncia.....	55
Gráfico 05. Problema más Importante del País	56
Gráfico 06. Problemas más Importantes: Delincuencia y Desempleo.....	57
Gráfico 07. Mapa Cultural del Mundo.....	68
Gráfico 08. Elementos Centrales del Modelo Situacional	98
Gráfico 09. Factores Causalmente Relevantes del Modelo Situacional	100
Gráfico 10. Acciones Basadas en Procesos Cognitivos Hábitos	100
Gráfico 11. Elementos Estructurales y Predicciones del Modelo TAS-C	104
Gráfico 12. Cronología de la Policía Nacional de Honduras.....	119
Gráfico 13. Cronología de la Policía Nacional de Nicaragua.....	123
Gráfico 14. Las Relaciones Fundamentales: Reciprocidad, Reputación y Confianza.....	134
Gráfico 15. Los Bienes Públicos de 1er, 2do y 3er Orden.....	136
Gráfico 16. Índice de Percepción de la Corrupción.....	138
Gráfico 17. Tasa de Homicidios por 100 mil Habitantes.....	139
Gráfico 18. Costo de la Delincuencia para las Empresas	140
Gráfico 19. Nivel de Confianza de la Policía en América Latina.....	140
Gráfico 20. Nivel de Confianza en Instituciones en General en América Latina.....	141
Gráfico 21. ¿Cree que hay policías cómplices de los delincuentes?.....	142
Gráfico 22. Percepción Pública de la Participación de la Policía en Actividades Delictivas, América Latina.....	147
Gráfico 23. Tasa de Guardias de Seguridad Privada y de Policías por 100.000 Habitantes en América Latina.....	148

Gráfico 24. La Trampa Social de la Policía en Honduras.....	149
Gráfico 25. Confianza en Instituciones en Nicaragua	150
Gráfico 26. Tendencias de Confianza en las Instituciones en Nicaragua	151
Gráfico 27. Muertes por Homicidios en Honduras 2004-2013.....	153
Gráfico 28. Las Variables Estructurales de la Acción Colectiva en Nicaragua.....	169
Gráfico 29. Dotación de Personal según Grados Policiales.....	192
Gráfico 30. Relación Tasa de Homicidios con Tasa de Policías	194
Gráfico 31. Fuerza Policial por Años de Servicio	215
Gráfico 32. Porcentaje de Fuerzas por Categoría	215
Gráfico 33. Nivel de Escolaridad.....	216
Gráfico 34. Grado Policial, por Género	217
Gráfico 35. Organigrama de la DIECP	223
Gráfico 36. Procedimiento de Despido	224
Gráfico 37. Procedimiento de Despido ante la DIECP	225
Gráfico 38. Proceso Sumario	234
Gráfico 39. Proceso ante Comisión de Honor	235
Gráfico 40. Tendencias Recientes de Asuntos Internos: Policías Investigados y Sancionados	240
Gráfico 41. Organigrama Policía Nacional de Nicaragua	289
Gráfico 42. Organigrama Secretaría de Seguridad de Honduras	290
Gráfico 43. Organigrama Policía Nacional de Honduras	291

ABSTRACT

EVIDENCE AND CONCEPTUAL FRAMEWORKS FOR THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN LATIN AMERICAN POLICE

The objective of the research is twofold: first, to contribute to the development of knowledge by identifying which types of anti-corruption policy measures have better results, particularly in the Latin American context, in policing; Second, strengthen the understanding of the linkages between risk control measures and results in corruption in Latin American police forces.

This leads to a fundamental research question: why some police forces have lower degrees of corruption, that after controlling for other socio-economic and structural variables? To answer this question, two main hypotheses are proposed: (i) the effectiveness of anti-corruption strategies based on multiple variables (organizational and individual) is greater than strategies that focus on the moral failings of individual policemen and therefore in the functional misconduct punishment; and (ii) the socio-economic, institutional and political context also affects the design, implementation and results of anti-corruption strategies in law enforcement.

To verify these hypotheses, the study uses the case study technique. The research design consists of multiple case studies (two) with a single unit of analysis to explain in detail how and why the independent variables affect the dependent variable. The units of analysis selected are two Latin American police forces with corruption strategies and results in security and police confidence of extreme divergence, such as the National Police of Honduras and the National Police of Nicaragua.

In the first chapter, the general analytical framework allowed an approach to the problem of police corruption, from the great Enlightenment thinkers, to the most recent empirical evidence on the impact of security in the rule of law and development are explored.

It argues that the situation of insecurity in Latin America affects economic growth in many ways, but also affects trust and legitimacy of institutions. However, as Inglehart & Welzel suggest, there is no significant relationship between trust of people in institutions and the consequent democratic performance along several types of societies. Therefore, the loss of confidence in institutions, poses no immediate threat to democracy. Nevertheless, as Beetham et. al. suggest, lack of trust in institutions does affect the quality of democracy.

While a high level of trust in institutions is not a valid indicator of a pro democratic society, it does not mean that trust in institutions is entirely irrelevant. In the case of public safety, trust in institutions is fundamental in the modern approaches to community policing, which they require some level of community involvement. This is not possible if there is no trust in the police force.

In order to focus the analysis, a definition of police corruption is presented. Police corruption is defined as acts that violate formally established rules of conduct that are intended to prevent diverted behaviors from the formal duties of police service, in order to obtain particular benefits or for a third party.

The review of conceptual frameworks in the literature on control of corruption in the police corroborated that although in recent years the issue of police corruption has been studied by scholars at the international level, there has been little or no specific development in Latin America. Much of the available literature refers to documenting success stories elsewhere and is a compilation of good practices, and focuses on a specific type of police corruption, but very little literature exists that seeks to build complete conceptual frameworks for understanding and treating the phenomenon of police corruption. Very few manage to articulate a series of statements with internal consistency that explain a phenomenon in a variety of settings and with some with predictability capacity.

Contributing to the demonstration of the first hypothesis of this research, it is shown from a theoretical point of view, that the design and massive use of the “rotten apple theory” is more a consequence of psychological phenomena as the “fundamental attribution error” and political opportunism, than a result of the conceptual soundness of its theoretical approach.

That is why it is the conceptual development of the TASC-C is particularly useful as a new analytical model of police corruption, as suggested by this research. This model is based on the theories of agency and is an adaptation of the Wikström’s model of crime causation that could explain the phenomenon and offer recommendations for action. It is a theory that explains the main factors, concepts or variables and alleged relations between them.

The core elements of the TAS-C model are the person; the stage; the situation; and action. The interaction between a person and a stage creates a situation (which is a perception of alternative actions and decision process) resulting in an action. The richness of the model demystifies the predominant role assigned by other theories to formal controls in the process of execution of a corrupt act. It also helps for a better contextualization of the role of the direct causes of corrupt

acts, separating what can be simply correlates of those factors from direct causes of corruption. In this model, the links between causal factors, controls and results in police corruption are very clear, therefore facilitating decision making to remove, restrict or change any essential ingredient that reduces the frequency or probability for the occurrence of an act corruption.

The second chapter contributes to partially confirm the second hypothesis, strengthening the understanding of how the institutional context affects the performance and results of police anti-corruption measures. It does offer a look at the police as an institution from the theories of new institutionalism.

The analysis has shown that anti- corruption policies are not free from the effects of the institutional environment. It's analysis complements the findings of the TAS-C model raised in Chapter I, in the sense that it allows a better understanding of the processes of construction of moral rules of the institutional setting (those that encourage or discourage corruption) in which members of the police operate, as well as the individual moral rules of its members.

On the one hand, it was observed that the Honduran Police was reformed as a result of a democratic process and civil society pressures for changes to improve its effectiveness and reduce human rights violations. However, despite the deliberate policy choice made at the critical juncture that lead to its creation in 1998 was to break with the traditional military nature of the entity and corrupt practices that were incompatible with modern policing, another policy choice made in the same situation, as it was forming the new police force with the same members of the former militarized police force, without evaluation or retraining, allowed a heavy layer to stay in the culture of the institution which affected their performance on corruption.

In the case of Nicaragua, the policy options adopted at the critical juncture of 1979 marked a different path. The institution started with a contingent of members without theoretical knowledge of police work, but who entered without the "bad habits" of the past or corrupt ties, with a good experience in working with the community and a clear commitment to break the practices of human rights violations of the past. For reasons exogenous to the organization, "civil and democratizing" layers were added later on that reinforced their apolitical and nonpartisan status, and consequently its legitimacy.

In the third chapter, the socio-economic and political context of the two case studies is analyzed, in order to confirm the hypothesis of its impact on the design, implementation and results of anti-corruption policies of the police. This is a particularly important exercise since

the TAS-C theory for police corruption is a form of agency theory, of which Rothstein et. al. (2010) suggests that, particularly in contexts of high corruption, can fail due to social dilemmas and therefore must be supplemented by collective action approaches.

While both societies share a high level of distrust in their institutions in general, a marked difference was observed in terms of trust in the police. Unlike comparisons between levels of trust between police forces of different countries, the comparison between the level of distrust in the Government and the level of confidence in their police, allows controlling for factors such as level of general questioning of the population specific to their authorities or the level of general corruption of society. In the case of Nicaragua, contrary to what happens in Honduras, a greater confidence in the police force than in the rest of the state is observed, suggesting that it is an institution that is different, that excels in its own context with lower levels of corruption than other public institutions of their country. Therefore, even in contexts of low overall trust in the state, it is possible to have reliable police institutions.

Collective action approaches were used for an explanation of the impact of this phenomenon. In contexts where corruption is the expected behavior, where no mechanism to punish the "uncooperative" are present and there is low confidence, the inertia of the system will be towards "non-cooperation" and reduced social benefits, i.e., to have high corruption. Moreover, problems of corruption in these cases can lead to situations in which actors do not act as "principal" willing to enforce the intended control systems, which would then be second-order social dilemmas.

By contrasting these principles to the cases, it was observed that there are higher levels of police corruption in Honduras than in Nicaragua. The public expectation in Honduras is that officers are corrupt and therefore does not have incentives not to be corrupt, adapting their behavior to what society expects of them. This poses a significant collective action problem for the Honduran Police, placing it in a "social trap". A situation exists where the police, acting as rational agents maximizing personal gain in the short term, would align their behavior and act as corrupt.

In the case of Nicaragua, social and political expectations are the opposite. The police are expected to be honest and to reflect a certain set of values associated with the revolutionary fighter and this creates a virtuous circle. Most interestingly is that this occurs in a similar context of high perception of corruption and distrust of the state, a context in which theory would suggest that there would be no "principled principal" to support anti-corruption system

based on theories of agency. Therefore, the case suggests that not necessarily the principals "do not act with principles" in third order social dilemmas (as a police anti-corruption system would be) if this dilemma aggravates a second order social dilemma (insecurity) that is considered negative for the interests of the principal. That is, Rothstein et. al. (2010) proposal's is not generalizable in this context.

The fourth chapter contributes to clear the hypothesis about the effectiveness of anti-corruption strategies based on multiple variables versus strategies focusing on the moral failings of individual policemen. An analysis of cases shows that Honduras has traditionally implemented repressive policies to address the phenomenon of crime. It has pioneered the implementation of "mano dura" or "tough hand" at regional level, which sought to end crime by incarcerating the members of the "maras" or "gangs" who were accused of being responsible for most of the violence and insecurity in the country. A similar strategic approach was undertaken by the State in its police anti-corruption measures. They sought to end police corruption by expelling the corrupt cops, who were considered responsible for corruption in the police. That is, they have assumed in practice an anti-corruption model of the type "Theory of Rotten Apples".

For its part, the strategic focus of internal affairs of Nicaragua Police is the same as the rest of the entity. Therefore, their work is related to the community and is based primarily on prevention and analysis of problem sets or personal situations and work environments that can potentially generate risks, in this case of corruption. That is, in practice they have implemented a TAS-C type anti-corruption multivariate model.

This observation, together with the differences found in previous chapters in levels of trust in both police forces, and the dissimilar police misconduct cases observed in this chapter, confirms that multivariate models for the control of corruption outperform models that focus on the moral failings of individual policemen.

The analysis of the cases consistently suggests that control of police corruption requires efforts on multiple fronts, not only in control systems. The most effective anti-corruption strategies include actions that depart from the incorporation of new members to the institution that control for problems of "bounded rationality". These are particularly relevant in policing, where decisions have to be made in fractions of a second and with very little information. This capability to make decisions is further limited by the time available to make a decision, the mental capacity to process information, and limited information (low and unreliable) on different alternatives and their consequences. That is why people must resort to a number of

mechanisms that facilitate decision making. It is in these contexts where the "logic of appropriateness", routines or habits, standard operating procedures and symbols that define the institution, give members of the organization parameters to define expected behaviors. In the case of police, these parameters become particularly important.

If this initial screening process for new members fails, training processes and internal socialization of the institution would be available for resetting these values and reinforcing the "logic of appropriateness" in its members. This would be the kind of dynamic modeling of values that govern within an entity such as the police, in which members think first about what is more "appropriate for the institution" when deciding, rather than the consequences for the person as an individual. In many cases this decision can cost them their lives.

If these means do not work, formal and informal control mechanisms for deviant behavior could correct the inevitable cases of individuals admitted with different values or perceptions to those of the institution. But if these mechanisms are not effective and the system is not predictable and does not send a clear message that a prohibited conduct is followed by a penalty, it ultimately loses the capacity for effective deterrence.

In general, systems of the "rotten apple" type that focus exclusively on the penalty or implementation of constant police depuration processes are more threatening to members of the police than multivariate models. This condition poses additional difficulties for its operation, such as a strong resistance to operate from the "agents" and "principals". This resistance can be by act or omission, whether through the separation of the officials who enforce sanctions, lack of adequate resources for the functioning of institutions, or inaction by the authorities responsible for controlling its operation, describing a real "social trap".

RESUMEN EN ESPAÑOL

EVIDENCIA Y MARCOS CONCEPTUALES DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA POLICÍA DE LATINOAMÉRICA

El objetivo de la investigación es doble: por una parte, contribuir al desarrollo del conocimiento identificando qué tipos de medidas de política anticorrupción tienen mejores resultados, particularmente en el contexto latinoamericano, en el ámbito policial; segundo, fortalecer el entendimiento del vínculo entre riesgo, medida de control y resultado en materia anticorrupción en los cuerpos policiales latinoamericanos.

Esto nos lleva a una pregunta de investigación esencial: ¿por qué ciertas policías tienen un grado de corrupción menor que otras una vez controladas las variables socio-económicas y estructurales? Para darle respuesta, se plantean dos hipótesis principales: (i) la efectividad de estrategias anticorrupción que se basan en variables múltiples (organizacionales e individuales) es mayor que las estrategias que se enfocan en las fallas morales de los policías individuales y por tanto en la sanción de las inconductas funcionales; y (ii) que el contexto socio-económico, institucional y político también afecta el diseño, la implementación y los resultados de las estrategias anticorrupción en materia policial.

Para la verificación de estas hipótesis, el estudio recurre a la técnica de estudios de caso. El diseño de la investigación es de casos reales múltiples (dos) con una sola unidad de análisis para explicar en detalle cómo y porqué las variables independientes afectan a la variable dependiente. Se han seleccionado como unidades de análisis a dos policías latinoamericanas con estrategias en materia anticorrupción y resultados en materia de seguridad y confianza policial de divergencia extrema, como lo son el de la Policía Nacional de Honduras y la Policía Nacional de Nicaragua.

Durante el primer capítulo, se exploró el marco analítico general que permitió un acercamiento al problema de la corrupción policial desde los grandes pensadores de la ilustración hasta la evidencia empírica más reciente sobre el impacto de la seguridad en el Estado de Derecho y el desarrollo.

Se plantea que la situación de inseguridad que vive América Latina afecta el crecimiento económico de maneras muy diversas, pero además afecta la confianza y la legitimidad de las instituciones. Sin embargo, tal como lo sugieren Inglehart y Welzel, no hay ninguna relación significativa entre la confianza de las personas en las instituciones y el consiguiente desempeño

democrático a lo largo de varios tipos de sociedades. Por tanto, la pérdida de confianza en las instituciones, no implica ninguna amenaza para la democracia.

Si bien altos niveles de confianza en las instituciones no es un indicador válido de una sociedad pro democrática, no significa que la confianza en las instituciones sea del todo irrelevante. En el caso particular de la seguridad ciudadana, la confianza en las instituciones es fundamental dentro de los enfoques modernos de policía comunitaria, que exigen un alto nivel de involucramiento de la comunidad, y esto no es posible si no hay confianza en la institución policial.

Para enfocar el análisis de los tipos disponibles de medidas anticorrupción en materia policial y de la comprensión de cómo funcionan, se plantea una definición de corrupción policial que restringe el objeto de análisis de esta investigación. Se definió por corrupción policial aquellos actos que violan reglas de conducta formalmente establecidas que tienen por objetivo evitar comportamientos desviados de los deberes formales de la función pública policial, con el fin de obtener beneficios particulares o de terceros.

La revisión de los marcos conceptuales en la literatura sobre el control de la corrupción en las policías permitió corroborar que si bien en los últimos años el tema de corrupción policial ha sido objeto de estudio por los académicos a nivel internacional, ha habido un muy pequeño o ningún desarrollo específico para América Latina. Mucha de la literatura disponible está referida a la documentación de casos de éxito en otras latitudes y es una recopilación de buenas prácticas, o se enfoca en un tipo específico de corrupción policial, pero es muy poca la literatura que busca construir marcos conceptuales completos para entender y tratar el fenómeno de la corrupción policial. Muy pocas logran articular una serie de afirmaciones generales con consistencia interna que explican un fenómeno en una variedad de entornos y con cierta capacidad de predicción.

Contribuyendo a la demostración de la primera hipótesis de esta investigación, se demuestra desde un punto de vista teórico que la concepción y utilización masiva de modelos basados en la “teoría de la manzana podrida” obedece más a fenómenos psicológicos como el “error fundamental de atribución” y al oportunismo político, que a la solidez conceptual de su planteamiento teórico.

Es por ello que resulta particularmente útil el desarrollo conceptual de la TASC-C como nuevo modelo analítico de la corrupción policial que plantea esta investigación. Este modelo está basado en las teorías de agencia y es una adaptación del modelo de causación del crimen de

Wikström, que permita explicar el fenómeno y formular recomendaciones a partir de él. Se trata de una teoría que explica los principales factores, conceptos o variables y las presuntas relaciones entre ellos.

Los elementos centrales del modelo TAS-C son la persona; el escenario; la situación; y la acción. La interacción entre una persona y un escenario crean una situación (que es una percepción de alternativas de acción y un proceso de decisión) que resulta en una acción. La riqueza del modelo desmitifica el rol tan preponderante que asignan otras teorías a los controles formales en el proceso de materialización de un acto corrupto, así como que ayuda a contextualizar mejor el rol de las causas directas de los actos corruptos, separando lo que pueden ser simplemente factores correlacionados de aquellos factores que sí son directamente causales de la corrupción. En este modelo, el vínculo entre los factores causales, los controles y los resultados en materia de corrupción policial son muy claros y permiten tomar acción para remover, restringir o cambiar algún ingrediente esencial que reduzca la frecuencia o probabilidad de que ocurra un acto de corrupción.

El segundo capítulo contribuye a confirmar parcialmente la segunda hipótesis, fortaleciendo el entendimiento de cómo el contexto institucional afecta el funcionamiento y resultados de las medidas anticorrupción en una policía. Lo hace ofreciendo una mirada a la policía como institución desde las teorías del nuevo institucionalismo.

El análisis ha evidenciado que las políticas de control de corrupción no son ajenas al entorno institucional. Su análisis complementa al TAS-C planteado en el capítulo I, en el sentido de que permite comprender mejor los procesos de construcción de las reglas morales del escenario institucional (cuanto incentivan o promueven la corrupción) en el que se desenvuelven los integrantes de las policías, así como de las reglas morales individuales de sus integrantes.

Por un lado, se observa que la Policía de Honduras fue reformada como consecuencia de un proceso democratizador y presiones de la sociedad civil por cambios para mejorar su efectividad y reducir violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, pese a que la opción deliberada de política tomada durante la coyuntura que dio lugar a su creación fue romper con la tradicional naturaleza militar de la entidad y las prácticas corruptas que eran incompatibles con la función policial moderna, otra opción de política tomada en la misma coyuntura, como fue conformar la nueva policía con los mismos miembros del cuerpo policial anterior, sin evaluación o reentrenamiento de por medio para que abandonaran las prácticas que se querían

evitar, permitió que se quedara un estrato muy pesado en la cultura de la institución que afectó su desempeño en materia de corrupción.

En el caso de Nicaragua, las opciones de política adoptadas durante la coyuntura crítica de 1979 marcaron un camino diferente. La entidad arrancó con un contingente de miembros sin conocimiento teórico de la labor policial, pero que ingresaron sin las “malas costumbres” del pasado ni vínculos con grupos corruptos, con buena experiencia en el trabajo con la comunidad y un claro compromiso con romper con las prácticas de violaciones de derechos humanos del pasado. Por motivos exógenos a la entidad, se fueron agregando estratos “civiles y democratizadores” adicionales que reforzaron su condición apolítica y apartidista, y en consecuencia su legitimidad.

En el tercer capítulo se analiza el contexto socio-económico y político de los dos casos de estudio para continuar confirmando la hipótesis de su impacto en el diseño, implementación y resultados de las políticas anticorrupción de las policías. Esto es un ejercicio particularmente importante dado que la teoría TAS-C que se plantea para control de la corrupción policial es una forma de teoría de agencia, sobre las que Rothstein et. al. (2010) sugieren que, particularmente en contextos de alta corrupción, pueden fallar por dilemas sociales y por tanto deben ser complementadas con enfoques de acción colectiva.

Si bien ambos países comparten un elevado nivel de desconfianza en el Estado en general, se observa una marcada diferencia en materia de confianza en la Policía. A diferencia de las comparaciones entre los niveles de confianza entre policías de diferentes países, la comparación entre el nivel de desconfianza en el Estado y el nivel de desconfianza en su policía, permite controlar por factores como nivel de cuestionamiento general de la población específica a sus autoridades o el nivel de corrupción general de la sociedad. En el caso de Nicaragua, al contrario de lo que ocurre en Honduras, se aprecia una mayor confianza en la institución policial que en el resto del Estado, lo que sugiere que es una institución que es diferente, que se destaca en su propio contexto por presentar considerablemente menores niveles de corrupción que el resto de las instituciones públicas de su país. Es decir, aún en contextos de baja confianza general en el Estado, es posible contar con instituciones policiales confiables.

Para la explicación del impacto de este fenómeno se recurrió a los enfoques de acción colectiva. En contextos donde la corrupción es la conducta esperada, no existen mecanismos que castiguen a los “no cooperadores”, y hay baja confianza, la inercia del sistema será hacia la “no

cooperación” y los beneficios sociales reducidos, es decir, habría alta corrupción. Además, los problemas de corrupción en estos casos pueden generar situaciones en las que no se encuentran actores que actúen como “principal” dispuestos a hacer cumplir los sistemas de control previstos, que serían entonces dilemas sociales de segundo orden.

Al contrastar estos principios con los casos, se observan que en Honduras hay niveles de corrupción policial más difundidos que en Nicaragua. La expectativa ciudadana es que el policía es corrupto y por tanto tampoco no tiene incentivos para no ser corrupto, por el contrario, adecúa su conducta a lo que la sociedad espera de él. Esto plantea un problema de acción colectiva importante para la policía hondureña, colocándola en una “trampa social”. Se ha generado una situación donde los policías actuando como agentes racionales, maximizando su beneficio personal de corto plazo, adecuarían su conducta y actuarían como corruptos.

En el caso de Nicaragua, la expectativa social y política es a la inversa, se espera que el policía sea honesto y que refleje un cierto conjunto de valores asociados al luchador revolucionario y esto genera un círculo virtuoso. Lo más interesante es que esto también ocurre en un contexto de alta percepción de corrupción y desconfianza en el Estado, contexto en el que la teoría sugeriría que no habría “principales con principios” que hagan funcionar las políticas anticorrupción basadas en teorías de agencia. Por tanto, el caso sugiere que no necesariamente los principales “no actuarían con principios” ante dilemas sociales de tercer orden (como sería la corrupción policial) si es que éste dilema agrava un dilema social de segundo orden (inseguridad) que es considerado negativo para los intereses de los principales. Es decir, no es generalizable la propuesta de Rothstein et. al. (2010) en este contexto.

El cuarto contribuye a despejar la hipótesis sobre la efectividad de las estrategias anticorrupción basadas en variables múltiples versus las que se enfocan en las fallas morales de los policías individuales. Del análisis de los casos se observa que Honduras ha implementado tradicionalmente una política represiva para abordar el fenómeno de la delincuencia. Ha sido pionero a nivel regional en la implementación de políticas de “mano dura”, que buscaban acabar con el crimen mediante el encarcelamiento de los miembros de las “maras” que eran acusadas de ser las responsables de la violencia y la inseguridad. Similar enfoque estratégico ha asumido el Estado en sus medidas anticorrupción a través de la principal acción tomada en esta materia. Buscan acabar con la corrupción policial expulsando a los policías corruptos, que son considerados los responsables de la corrupción en la policía. Es decir, han asumido en la práctica un modelo anticorrupción del tipo “Teoría de las Manzanas Podridas”.

Por su parte, el enfoque estratégico de la función de asuntos internos de la Policía de Nicaragua es el mismo que el del resto de la entidad. Por tanto, su trabajo está relacionado con la comunidad y está basado principalmente en la prevención y en el análisis de grupos de problemas o situaciones personales y del ambiente de trabajo que potencialmente pueden generar riesgos, en este caso, de corrupción. Es decir, en la práctica han asumido un modelo anticorrupción de variables múltiples del tipo TAS-C.

Esta observación, sumada a las diferencias encontradas en los capítulos anteriores en los niveles de confianza en cada policía y la casuística de inconductas funcionales tan diferente en las dos policías como se ha descrito en este capítulo, permite confirmar que los modelos de variables múltiples para el control de la corrupción tienen mejores resultados que los modelos que se enfocan en las fallas morales de los policías individuales.

El análisis de los casos sugiere de manera consistente que el control de la corrupción policial requiere de esfuerzos en múltiples frentes, no solo en los sistemas de control. Las estrategias anticorrupción más efectivas comprenden acciones que parten desde la incorporación de nuevos miembros a la institución que deben controlar los problemas de “racionalidad limitada”, que ya de por sí es compleja en la función policial donde se tiene que tomar decisiones muy rápido y con poca información. Esta capacidad es además limitada por el poco tiempo disponible para tomar una decisión, la capacidad mental para procesar información, y lo limitado de la información (poca y poco confiable) sobre diferentes alternativas y sus consecuencias. Es por esto que las personas deben recurrir a una serie de mecanismos que facilitan la toma de decisiones. Es en estos contextos donde la “lógica de lo apropiado”, las rutinas o hábitos, los procedimientos operativos estándar y los símbolos que definen la institución, le dan a los miembros de la organización parámetros para definir sus conductas. Por tanto, en el caso de las policías, estos parámetros se vuelven particularmente importantes.

En caso de que este proceso de selección inicial de los nuevos miembros falle, los procesos de capacitación y socialización internos de la institución se encargarían de ajustar esos valores reforzando la “lógica de lo apropiado” en sus miembros. Este sería el tipo de dinámica de modelamiento de valores que regiría dentro de una entidad como la policía, en que los miembros a la hora de tomar una decisión piensan más en lo que “es apropiado para la institución” que en las consecuencias que el hecho tendría para la persona como individuo. En muchos casos esa decisión les puede costar su vida.

Si aún estos medios no funcionan, los mecanismos formales e informales de control de conductas desviadas podrían corregir los casos inevitables de individuos que ingresaron con valores o percepciones diferentes a los de la institución. Pero si estos mecanismos tampoco son efectivos y el sistema al no ser predecible que a una conducta prohibida le sigue una sanción, pierde a fin de cuentas la capacidad de disuasión efectiva que deben tener los sistemas de control.

En general, los sistemas de tipo “Manzana Podrida” al estar enfocados exclusivamente en la sanción o en la implementación de procesos constantes de depuración policial, son más amenazantes para los miembros de la policía que los modelos de variables múltiples. Esta condición representa dificultades adicionales para su funcionamiento, tales como una fuerte resistencia para su operación desde los “agentes” hasta el “principal” mismo. Esta resistencia puede ser por acción u omisión, sea a través de la separación de los funcionarios que aplican sanciones, la falta de asignación de recursos adecuados para el funcionamiento de las instituciones, o por inacción por parte de las autoridades responsables del control de su funcionamiento, describiendo una verdadera “trampa social” en la que diversos actores omiten contribuir a que el “bien público” funcione, incluido el “principal” que tampoco cumple su rol.

INTRODUCCIÓN

“For by Art is created that great LEVIATHAN called COMMON-WEALT, or STATE, (in latine CIVITAS) which is but an Artificial Man; though of greater stature and strength than the Natural, for whose protection and defense it was intended...”

— Thomas Hobbes, Leviathan

1. METODOLOGÍA

A) Objetivo, pregunta de investigación e hipótesis

El objetivo de la investigación es doble: por una parte, contribuir al desarrollo del conocimiento identificando qué tipos de medidas de política anticorrupción tienen mejores resultados, particularmente en el contexto latinoamericano, en el ámbito policial; segundo, fortalecer el entendimiento del vínculo entre riesgo, medida de control y resultado en materia anticorrupción en los cuerpos policiales latinoamericanos.

Esto nos lleva a una pregunta de investigación esencial: ¿por qué ciertas policías tienen un grado de corrupción menor que otras?

Para darle respuesta, se plantean dos hipótesis principales: (i) la efectividad de estrategias anticorrupción que se basan en variables múltiples (organizacionales e individuales) es mayor que las estrategias que se enfocan en las fallas morales de los policías individuales y por tanto en la sanción de las inconductas funcionales; y (ii) que el contexto socio-económico, institucional y político también afecta el diseño, la implementación y los resultados de las estrategias anticorrupción en materia policial.

B) Tipo de Estudio

Para la verificación de estas hipótesis, el estudio recurre a la técnica de estudios de caso. El diseño de la investigación es de casos reales múltiples (dos) con una sola unidad de análisis para explicar en detalle cómo y porqué las variables independientes afectan a la variable dependiente. Se han seleccionado como unidades de análisis a dos policías latinoamericanas con estrategias en materia anticorrupción y con resultados en materia de seguridad y confianza policial de divergencia extrema, como lo son la Policía Nacional de Honduras y la Policía Nacional de Nicaragua.

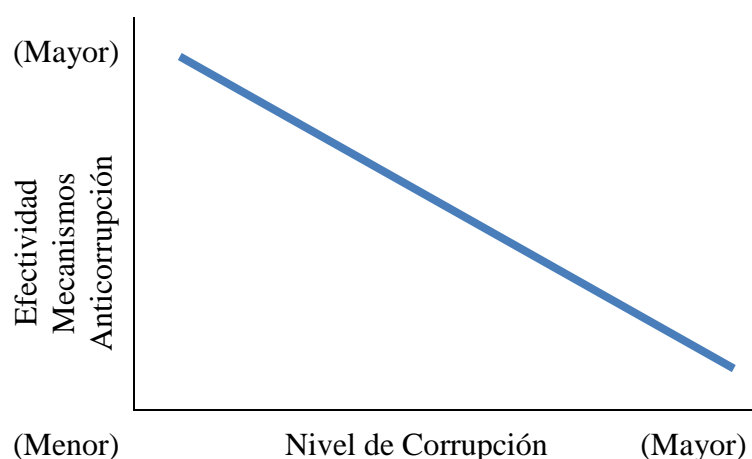
Se ha utilizado el caso de la Policía Nacional de Honduras para demostrar que los modelos anticorrupción que se basan solamente en la sanción de conductas desviadas de individuos como lo propondrían las teorías tipo “manzana podrida” no son efectivas; y se utilizaría el caso de la Policía Nacional de Nicaragua, para demostrar la aplicabilidad de teorías más integrales, como la adaptación que se propone para la lucha contra la corrupción en esta investigación de la Teoría de la Acción Situacional (TAS) desarrollada recientemente por Wikström (2006, 2010). Complementariamente se recurrirá a diferentes corrientes del nuevo institucionalismo (particularmente el de acción racional y al institucionalismo histórico) para analizar las restricciones que imponen las decisiones de política tomadas en los “momentos formativos” de las instituciones y el contexto en la implementación de iniciativas de cambio organizacional como los que aquí se proponen.

Se ha optado por un método de casos antes que por uno estadístico examinando el universo de datos nacionales por: (i) la dificultad en la comparación de los datos agregados entre países (baja disponibilidad de información y alta complejidad en la interpretación), y porque (ii) el incremento en el número de casos observados podría afectar los elementos cualitativos del análisis por el nivel de detalle requerido.

La variable dependiente está definida en esta investigación como la “corrupción policial” y las variables independientes serán los mecanismos de operación de sus sistemas de gestión y control de la corrupción policial.

La relación de la variable independiente con la variable dependiente se plantea como negativa, es decir, entre más efectivos sean los mecanismos de operación de los sistemas de gestión y control de la corrupción, se esperaría que haya menor nivel de corrupción (Ver Gráfico 01). Sin embargo, no se suscribe la hipótesis de que la relación sea perfectamente lineal, ésta relación podría ser explorada en otra investigación. Tampoco se analiza cuál es el nivel óptimo de efectividad de (o de inversión en) estos mecanismos, aunque la literatura sugiere que por más efectivos que sean los sistemas anticorrupción, no se considera posible alcanzar un nivel de “cero” corrupción policial. El éxito total no se puede garantizar ni parece una meta alcanzable.

Gráfico 01. La Relación entre las Variables Independiente y Dependiente



Fuente: Elaboración propia

A fin de permitir enfocar la investigación y observar más de cerca algunas variables en particular, los casos se han seleccionado buscando la homogeneidad de la mayoría de las variables contextuales económicas y sociales posibles para descartarlas como factor explicativo de las diferencias en las variables dependientes. En este sentido, siguiendo el método de diferencias, además de la homogeneidad de las variables del contexto económico y social, se han seleccionado dos casos que presenten divergencias significativas en las variables operativas, de manera que si las variables operativas (independientes y las dependientes) son las únicas distintas, se podrían recurrir a las independientes para intentar explicar las diferencias en las dependientes (Mill, 1843).

Es decir, se han analizado las características centrales de las policías latinoamericanas, seleccionando dos donde el resultado de la variable dependiente (corrupción policial) sea muy distinta, a fin de analizar a detalle las variables independientes (cómo operan sus sistemas de gestión y control de la corrupción policial) y su relación con la corrupción policial. Una vez seleccionados los dos casos, se han identificado los modelos conceptuales aplicables y se extraerán algunas lecciones sobre su efectividad.

Se ha evitado tomar otros casos como el de la policía de Chile que también tiene altos niveles de confianza pública como Nicaragua para minimizar el efecto del ingreso per cápita en la comparación, que ha sido sugerido (LAPOP 2008) como un factor determinante en los niveles de corrupción policial¹.

¹ Se ha evitado excluir el impacto del efecto ingreso en el análisis, por cuanto puede llevar a recomendaciones poco prácticas como que para reducir la corrupción policial hay que mejorar el desarrollo económico de los países

C) Demarcación temporal

Es estudio realizará una comparación sincrónica de los modelos de control de la corrupción policial de los últimos quince años, durante los cuales se han dado los desarrollos más significativos en cuanto a los modelos de control de la corrupción, así como los mayores cambios en cuanto a tendencias de criminalidad en ambos países.

Para efectos del análisis del legado histórico en las entidades, se recurrirá al momento de la fundación de ambas policías.

D) Demarcación espacial

Las unidades de análisis del estudio son dos cuerpos policiales dependientes del gobierno central de Honduras y Nicaragua con alcance en todo el territorio nacional de sus respectivos países. Ambas policías tienen responsabilidades similares en materia de prevención del delito, investigación criminal y control del tránsito.

En términos de alcance de la misión de ambas instituciones, la única diferencia potencialmente significativa es que la Policía de Honduras es responsable de la seguridad, administración y custodia de los establecimientos penales. Esto puede ser significativo tal como lo señala UNODC (2013), toda vez que las prisiones son instituciones particularmente susceptibles a la corrupción. La falta de transparencia, las conexiones con los grupos criminales organizados y la falta de interés social son los ingredientes perfectos para hacer que este sea un problema endémico en la mayoría de los sistemas penitenciarios de América Latina y también del mundo. En uno de los diagnósticos en el Reino Unido, publicado por Transparencia Internacional, se reveló "que la corrupción en el sistema penitenciario está más extendida y arraigada de lo que se reconoce oficialmente"².

Sin embargo, si bien la Policía de Nicaragua no tiene responsabilidad formal sobre centros penitenciarios, alberga en sus centros de detención una cantidad importante de personas con sentencias privativas de libertad.

Las policías bajo análisis operan en Honduras y Nicaragua que son dos países vecinos, con características geográficas similares, ambos con costas al océano pacífico y al atlántico, pero particularmente una muy amplia costa atlántica, ambas en el centro del corredor de la ruta del

pobres (ver LAPOP 2008), sin llegar a demostrarse cómo funciona la relación de causalidad entre ambas variables, más allá de determinar una relación estadística.

² UNODC (2013). Corrupción en el contexto penitenciario en la República de Panamá- Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013, pág. 9.

narcotráfico por Centro América, con presencia de grupos étnicos similares, y con características sociales, económicas y culturales también muy similares, tal como se aprecia en la Tabla 01.

Tabla 01. Comparación Indicadores Generales³
(2012)

VARIABLE	NICARAGUA	HONDURAS
Población	5,991,733	7,935,846
Población urbana (% del total)	57.86%	52.73%
Población rural (% del total)	42.14%	47.28%
Extensión Territorial	130,370 km2	112,490 km2
PIB (US\$ a precios actuales)	10,507,356,837.65	18,434,022,403.26
Crecimiento del PIB (% anual)	5.20%	3.86%
PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	1,753.64	2,322.88
Crecimiento del PIB per cápita (% anual)	3.68%	1.78%
Esperanza de vida al nacer (años) a/	74.13	73.17
Inscripción escolar, nivel secundario (% Bruto) b/	68.91%	73.24%
Tasa de finalización de la educación de nivel primario (% del grupo etario correspondiente) c/	80.36%	98.19%
Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población) d/	42.50%	58.80%

³ Fuente: World Bank - Data Bank

a/ Año 2011

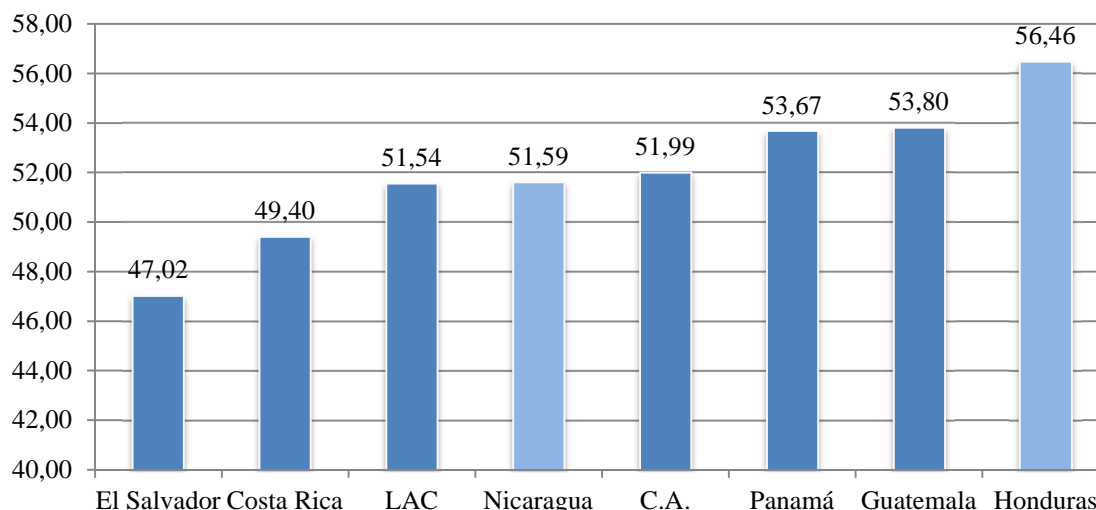
b/ Año 2010. Número total de estudiantes matriculados en educación secundaria, independientemente de su edad, expresado como % de la población total en edad oficial de cursar la secundaria.

c/ Año 2010. Número total de estudiantes que ingresan al último año de educación primaria, independientemente de su edad, expresado como % de la población total en edad oficial de ingresar a dicho grado.

d/ Año 2009. Porcentaje de personas que vive debajo de la línea de pobreza nacional.

En términos de desigualdad, Nicaragua tiene un nivel relativamente mejor comparado con el de Honduras, cercano al promedio de América Latina.

Gráfico 02. Coeficiente de Gini (Promedio 2001–2012)



Fuente: World Bank, World Development Indicators

E) Técnicas utilizadas

La evidencia utilizada para esta investigación proviene de documentos, registros administrativos y entrevistas a actores clave. En cuanto a los documentos, se destacan por relevancia para el estudio las evaluaciones de casos realizadas por terceros, reportes de las entidades presentados ante organismos internacionales y una extensa cantidad de artículos de prensa y académicos disponibles. Los registros administrativos también han sido clave como fuente de información estadística (productividad de las áreas de asuntos internos, presupuesto, dotación de personal, etc.) y para documentar casos concretos de corrupción policial. En algunos casos el acceso a estos registros administrativos ha debido ser indirecto a través de medios de prensa o internet. También se realizaron entrevistas en profundidad al Inspector General y la Jefa de Asuntos Internos de la Policía de Nicaragua. Se entrevistó también, como contraste, a representantes de Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en Honduras y Nicaragua en temas relacionados a seguridad ciudadana y corrupción.

F) Explicaciones alternativas

Durante la investigación se explorará y analizará la validez de otras posibles interpretaciones alternativas para explicar el nivel de corrupción policial (variable dependiente), en lugar de los mecanismos de gestión y control anticorrupción (variable independiente). Estas posibles

explicaciones alternativas se pueden agrupar en tres tipos: económicas, sociales y político/institucionales, de la siguiente manera:

- Causas económicas
 - Efecto ingreso
 - Bajos sueldos de los policías
- Causas Sociales
 - Expectativas sociales de la policía (¿se espera que los policías sean corruptos o que sean héroes?)
 - Nivel educativo
- Causas político/institucionales
 - Nivel general de corrupción del país
 - Calidad de los controles externos (prensa, contraloría, ciudadanía, poder judicial)
 - La estructura interna de mando y control

2. RESTRICCIONES A LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación, como los demás estudios en materia de corrupción policial, por la naturaleza tan sensible de la conducta bajo estudio, ha encontrado que muchas de las formas tradicionales de recolección de información son imposibles o cuando menos problemáticas. Realizar entrevistas a policías no revelaría más que las conductas menos graves⁴, ni siquiera con la garantía de confidencialidad de sus respuestas⁵, mientras que la información recolectada por las unidades anticorrupción requeriría primero varias autorizaciones antes de poder acceder a ella. Aún en caso de lograr recopilar dicha información, esta podría ser, o demasiado sensible para su publicación (casos abiertos, sensibilidad política, etc.), o sufrir de los mismos sesgos de la información de casos que se pueden conseguir en vía judicial (solo se podría trabajar con los casos donde se logró documentar el hecho, dejando por fuera la mayor parte de los casos)⁶.

⁴ Skogan, Wesley G. and Meares, Tracey L. "Lawful Policing" en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 593, *To Better Serve and Protect: Improving Police Practices* (May, 2004), Sage Publications, pág. 75.

⁵ Klockars Carl B.; Ivković, Sanja Kutnjak; Habersfeld, Maria R. (2005). *Enhancing police integrity*. Department of Justice, National Institute of Justice, December 2005, pág. 8.

⁶ Porter, L. E., & Warrender, C. (2009). *A multivariate model of police deviance: examining the nature of corruption, crime and misconduct*. *Policing and Society*, pág 31.

Por su parte, trabajar con información de denuncias de la policía presenta una serie de complejidades que son muy bien resumidas por Macintyre et. al.(2008)⁷ y que se presentan a continuación:

- La policía usualmente atrae grandes números de quejas, tantas como una por cada dos policías al año.
- Muchas más personas están insatisfechas con sus encuentros con la Policía pero no se quejan.
- La mayoría de las quejas carecen de evidencia admisible legalmente en cualquier procedimiento criminal o disciplinario.
- La mayoría de las quejas no son sobre corrupción clásica – en la forma de fabricación de evidencia, asaltos, etc. – sino más bien sobre falta de respuesta percibida, rudeza o tosquedad.
- Muchas de las quejas son generadas por la naturaleza misma del trabajo policial –que comprende el conflicto, privación de libertad, la posibilidad de terminar en la cárcel, y decisiones tomadas “en el calor del momento”- lo que hace que el trabajo pueda ser interpretado de maneras muy diversas por distintos actores.
- Algunas quejas son vejatorias.
- La mayoría de las quejas parecen ser sinceras, aun cuando se basan en malos entendidos.
- La mayoría de las quejas no buscan retribución, más bien buscan una explicación o una disculpa.
- Las investigaciones formales, especialmente cuando son conducidas por otros policías, tienden a incrementar la insatisfacción
- Las investigaciones, aun cuando involucran algún grado de supervisión independiente, típicamente solo un 10% resulta sustanciada.
- Las estadísticas de quejas son difíciles de interpretar. Por ejemplo, incrementos de denuncias pueden ser el resultado de que los problemas de corrupción han empeorado, que la policía arresta a mas sospechosos, o un incremento en la confianza del sistema de denuncias.
- El análisis de quejas consistentemente demuestra que una minoría de oficiales y de unidades policiales atraen una cantidad desproporcionada de quejas.

⁷ Macintyre et. al.(2008), citando además a Bassett & Prenzler 2002, Lersch et al, 2006, Maguire & Corbett 1991.

- Una investigación más cercana demuestra que estos mayores números de quejas son normalmente indicativas de problemas reales de conducta.

Macyntire et. al. terminan concluyendo que a pesar de su alta ambigüedad, las denuncias si sirve como barómetro de ciertos tipos de conflicto ciudadano/policía y de inconductas policiales.

Sin embargo, la información sobre denuncias por casos de corrupción presenta una cifra oculta importante. Como la mayoría de los incidentes de corrupción nunca son reportados (particularmente aquellos que no tienen víctima, el daño es muy pequeño, hay desconfianza en la Policía o cuando la víctima es quien los promueve), autores como Klockars (2000) sugieren que la data oficial de corrupción podría considerarse a lo sumo como una métrica de la actividad de la agencia anticorrupción, pero no del nivel real de corrupción. Esto es una restricción seria para el dimensionamiento exacto del problema, lo que dificulta también afirmar cuando una estrategia anticorrupción ha tenido éxito. Por tanto, no existe estadística oficial sobre corrupción. En este sentido, es necesario recurrir a una variable proxy que se pueda medir directamente y esté correlacionada con nuestra variable de interés, como es la corrupción policial. Para ello, se ha seleccionado a la confianza en la policía.

Por otro lado, las encuestas de victimización por corrupción policial podrían ser otra fuente de información útil. Estos datos tienen la restricción de que normalmente no comparan las experiencias de victimización policial por corrupción con las ratios de victimización por corrupción de otras ocupaciones, lo que serviría para comparar las particularidades de la función policial⁸, así como para dimensionar la particular gravedad del problema en este servicio. Adicionalmente, no permiten comparaciones transversales en la región, pues refieren la cantidad de veces que a una persona le han pedido un soborno, pero no refieren la magnitud del soborno solicitado, o si ha sido exigido por la autoridad con agravantes como amenaza o coacción, o si han sido promovidos por la misma “víctima”, lo que no contribuye a lograr tener un verdadero dimensionamiento del problema. Podríamos estar ante casos muy poco significativos, pero en gran cantidad, y ocultar casos muy serios pero que ocurren en menor cantidad.

Por tanto, en cuanto a fuentes de información, hay que recurrir a investigaciones periodísticas y otras fuentes secundarias como informes de comisiones especiales, estudios específicos, entre

⁸ Skogan y Meares, op. cit., pág. 75.

otros, como lo han hecho autores como Sherman (1978) para desarrollar estudios de caso comparativos sobre corrupción y reforma policial en diversas ciudades.

Finalmente, algunos cuerpos policiales declaran no tener incentivos para revelar toda la información real sobre corrupción, pues, según ellos, ésta afecta su percepción de ineffectividad y la percepción general de impunidad, lo que a la larga puede tener un efecto contrario al deseado por la transparencia. Contrariamente, podría interpretarse que si se toman las medidas apropiadas contra los corruptos y se airean ante la opinión pública el efecto podría ser el inverso. En este sentido, es muy reveladora la afirmación de la Policía Nacional de Honduras, que señala que “La Policía Nacional se ha visto afectada negativamente por el involucramiento de algunos de sus miembros en la comisión de hechos delictivos, lo cual ha sido aprovechado por diferentes sectores de la sociedad empleando los medios de comunicación para seguir deteriorando públicamente la imagen policial, en detrimento de la autoridad encargada de hacer cumplir la ley incidiendo esto en una des legitimización social cuyo impacto ha sido visto como una forma de ingobernabilidad, lo cual sin duda tiene repercusiones negativas en el sistema de Seguridad del Estado.”⁹

3. PERTINENCIA ACADÉMICA Y SOCIAL DE LA INVESTIGACIÓN

El presente estudio es importante porque visibiliza la complejidad de los procesos de control de la corrupción en los cuerpos policiales. Esto en una región en la que el tema de la inseguridad ciudadana y la corrupción son dos de los problemas más importantes de las sociedades, y no se tiene conocimiento de teorías específicas para América Latina que permitan afrontar la problemática. En este sentido, resalta la relevancia del entendimiento de las causas de la corrupción policial antes de entrar a sugerir soluciones genéricas para su reducción. Al analizar la multiplicidad de factores que favorecen o limitan la corrupción policial, se favorece el entendimiento de la necesaria integralidad de las soluciones, su secuencia de implementación y su temporalidad. Es importante además porque hace visible para la comunidad académica y para los actores políticos y sociales relevantes, el que hay alternativas para controlar la corrupción policial, pero los invita a analizar críticamente las estrategias vigentes. Finalmente, resalta la importancia de contar con marcos teóricos claros antes de tomar acciones de control de la corrupción policial.

⁹ Dirección General de la Policía Nacional de Honduras (2012). Boletín de Incidencia Delictiva y Accionar Policial Anual. Enero– Diciembre 2012, pág. 8.

Se espera que este estudio de caso contribuya a expandir y generalizar teorías, más no a extrapolar probabilidades¹⁰. En este sentido, las proposiciones teóricas que fueron planteadas en el estudio y enriquecidas con los hallazgos, sientan las bases para una generalización analítica. Esta generalización se basa en la confirmación de ciertas teorías vigentes, así como el rechazo de otras, así como por nuevos conceptos que han surgido con el desarrollo del caso¹¹.

4. ORGANIZACIÓN DE LA TESIS

La investigación está organizada en cuatro capítulos, con una lógica que va desde lo más general a lo más concreto. En el primero se presenta un marco analítico general que permita al lector un acercamiento al problema desde los grandes pensadores de la ilustración hasta la evidencia empírica más reciente sobre el impacto de la seguridad en el Estado de Derecho y el desarrollo. Se presentan algunas definiciones preliminares con lo que se entenderá por corrupción policial en esta investigación y una revisión de los marcos conceptuales en la literatura sobre el control de la corrupción en las policías. Se plantea un modelo analítico nuevo basado en teorías de agencia, adaptando un modelo de causación del crimen de Wikström, que permita explicar el fenómeno y formular recomendaciones a partir de él.

En el segundo capítulo se propone una mirada a la policía como institución desde las teorías del nuevo institucionalismo, a fin de entender como moldean las instituciones a sus miembros y los motores del cambio de estas organizaciones. A continuación se utiliza este marco teórico como referencia para analizar las modalidades de evolución de los casos de estudio de Honduras y Nicaragua, y así explicar cómo éstas han determinado los valores, procesos, estructuras y demás características de ambas instituciones en la actualidad. Este panorama contribuye a entender el presente de las entidades, las características que las definen, e ir identificando posibles mecanismos de cambio que hayan dado resultado y puedan ser replicados. Resulta útil también para identificar algunas restricciones que se enfrentarían a la hora de diseñar e implementar estrategias de control de la corrupción policial a futuro.

En el tercer capítulo se analiza el contexto de estas instituciones para intentar responder a la hipótesis de su impacto en el diseño, implementación y resultados en la corrupción de las policías. Como se mencionó anteriormente, la teoría que se recomienda para control de la

¹⁰ Yin, Robert K. (2014). Case Study Research: design and methods. 5ta edición. Sage Publications, California, pág. 40.

¹¹ Idem, pág. 41

corrupción es una forma de teoría de agencia, y ha sido sugerido¹² que este tipo de soluciones pueden fallar por problemas de acción colectiva. Por tanto, al ser un problema de un nivel superior, se analiza y despeja para poder entrar a analizar la institución a lo interno (miembros, estructuras, procesos de control de la corrupción) en el capítulo cuarto y analizar similitudes y diferencias con las teorías de control de corrupción planteadas al inicio de la investigación. El capítulo cierra con una presentación de la situación de corrupción en ambas policías, a fin de mostrar el resultado de uno u otro modelo de control de corrupción.

¹² Basado en evidencia de África: Rothstein, B.; Persson, A.; Teorell, J. (2010). The failure of Anti-Corruption Policies – A theoretical Mischaracterization of the Problem. QoG Working Paper Series 2010:19. Quality of Government Institute. Göteborg, p 19, and Rothstein, B., Teorell, J. (2012). Getting to Sweden: Malfeasance and Burocratic Reforms 1720-1850. QoG Working Paper Series 2012:18. Quality of Government Institute. Göteborg, p. 17.

I. MARCO ANALÍTICO PARA EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS CUERPOS POLICIALES

1. LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD EN EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO Y SU RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO

A) El origen del Estado, la seguridad y el uso de la fuerza

“The FINALL CAUSE, END OR DESIGNE OF MEN, (WHO NATURALLY LOVE Liberty, and Dominion over others,) in the introduction of that restraint upon themselves, (in which wee see them live in Common-wealths,) is the foresight of their own preservation, and of a more contented life thereby; that is to say, of getting themselves out from that miserable condition of Warre, which is necessarily consequent... to the natural Passions of men, when there is no visible Power to keep them in awe, and tye by feare of punishment to the performance of their Covenants, and observation of those Lawes of Nature...”

— Thomas Hobbes, *Leviathan*

a) El estado natural del hombre

La búsqueda de la seguridad está íntimamente ligada al nacimiento del estado moderno. Algunos de los grandes pensadores de la ilustración Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau parten explicando su origen en la idea de un estado natural, el cual, independientemente de la corriente de pensamiento que se siga, el hombre abandona para pasar a una condición mejor.

Uno de los planteamientos más oscuros de este estado natural es el presentado por Hobbes en su obra “Leviathan”. Para él, la naturaleza ha creado al hombre igual en sus facultades físicas y mentales. Si bien hay algunos hombres más fuertes o más hábiles que otros, ninguna diferencia es tan considerable que le permita a uno reclamar algún beneficio que otro hombre no pueda tener. A pesar de una menor fuerza corporal, aun así el más débil tiene la fuerza suficiente para matar al más fuerte, sea a través de “maquinación secreta” o a través de la asociación con otros que estén bajo el mismo peligro que él. Entonces, a partir de esta igualdad de fuerzas surge una igualdad de aspiraciones.

El problema surge cuando dos hombres quieren la misma cosa que ambos no pueden tener. Es ahí donde surge el conflicto. Pero en la naturaleza del hombre, hay además tres causas principales de conflicto que lo invitan al uso de la violencia, que son: (i) “competencia”, que hace que los hombres ataquen a otros por ganancias y, adueñándose de las familias, propiedades y los bienes de otros; (ii) “inseguridad”, que hace que los hombres ataquen para defenderse; y (iii) “gloria”, que lleva al uso de la violencia por cosas insignificantes como una palabra, una diferencia de opinión o cualquier signo de subvaloración del otro.

Todo esto lleva a que el hombre, en estado natural, viva en un estado de guerra permanente, que no consiste solamente en el conflicto armado en sí, sino en la inclinación a tenerlo. Es en este estado donde cada hombre es enemigo de cada hombre. En este estado, ningún hombre vive con ninguna otra seguridad más que con su propia fuerza o su ingenio. En este contexto, resalta Hobbes, no hay espacio para la industria, pues los frutos son inciertos y consecuentemente tampoco cultura, comercio, conocimiento, artes o letras, y lo que es peor, solo habrá un constante miedo a una muerte violenta. La vida del hombre sería solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta.

Para Locke¹³, el estado natural es distinto, no es necesariamente bueno ni malo. Naturalmente todos los hombres son perfectamente libres, iguales e independientes. Son libres de disponer de sus posesiones y personas como les parezca correcto, siempre claro dentro de los límites de las leyes naturales, sin tener que pedir autorización a nadie. Es también un estado de igualdad, donde nadie tiene más poder que el otro. Sin embargo, no es un estado de libertinaje. Hay límites, como que no se pueden invadir los derechos de los otros, sus propiedades o hacerles daño. Todos están obligados a preservarse a sí y a sus bienes, por lo que cada uno debe defenderse y hacer justicia a los ofensores. Cada persona tiene el derecho de castigar a los ofensores de la ley natural (criminales), aplicándole las sanciones que “la consciencia le dicte” y que sean proporcionales a su falta de manera que sea “mal negocio” para el ofensor, éste se arrepienta, y aterrorice también a otros para que no hagan cosas similares. Son estas las únicas razones por las que una persona tiene derecho legítimo a hacer legítimamente daño a otros. Pero es esta facultad de todos de aplicar sanciones por incumplimientos de la ley natural la que puede degenerar en un estado de caos. Como Locke mismo reconoce, no es difícil imaginarse que una persona que es capaz de violar la ley quiera evitar una condena por ello. Además, es difícil que una persona sea imparcial juzgando un caso propio o de sus amigos, o que la

¹³ Locke, J. Second Treatise of Government.

venganza los lleve demasiado lejos al castigar a otros, creando confusión y desorden. Estos son los inconvenientes del estado de naturaleza según Locke.

Para Montesquieu¹⁴ la explicación del estado natural debe hacerse a partir de ciertas leyes de la naturaleza que son las que definen a los humanos en ese estado. En la primera ley se introduce la idea de un creador. Este le daría al humano la facultad de conocer (no conocimientos) y sus primeros pensamientos estarían más en conservar a su especie (sobrevivir) que en abstracciones mayores (libertades). Para Montesquieu, esto haría que el hombre sienta debilidad. Se sentiría insignificante a tal punto que huiría frente al contacto con otros de su especie, antes que confrontarlos, no como sugiere Hobbes. Por tanto, nadie intentaría atacar a nadie más, todos se sienten inferiores, así que la paz sería la primera ley natural. Otra ley natural sería la que se origina en las necesidades del hombre, que le obliga a buscar sustento. Sin embargo, si bien el temor llevaría a los humanos a huir inicialmente, el temor mutuo los invitaría luego a aproximarse. El placer de la proximidad de miembros de la misma especie y de otro sexo es la tercera ley, y la cuarta ley natural sería el deseo de vivir en sociedad, producto además del vínculo que genera el conocimiento.

Ahora bien, una vez que los humanos entran en sociedad dejan de sentirse débiles, dejan de ser iguales y se inicia lo que Montesquieu define como un estado de beligerancia. Así, en la sociedad cada uno empieza a sentir su fuerza y quieren entonces tomar para ellos los beneficios de esa sociedad, generando el conflicto. Lo mismo ocurre igualmente entre naciones.

Para Rousseau, también los hombres en estado natural, o “estado primitivo” como lo denomina, son libres e iguales, ninguno tiene autoridad natural sobre otro. Para él, las personas viviendo en este estado no tienen relaciones suficientemente estables como para estar ni en paz ni en guerra, y no son enemigos por naturaleza. Sin embargo, imagina al hombre en un punto en que los obstáculos de este estado perjudican tanto su conservación que éste, con su resistencia vencida, no podrían continuar como especie si no cambia esa forma de ser. Dado que el hombre no tiene otra forma de conservación, no le queda más que agregar las fuerzas de todos los miembros de la comunidad y usarlas en concierto. Para ello, se vio obligado a “hallar una forma de asociación que defienda y proteja la persona y los bienes de cada asociado, con todas las fuerzas de la comunidad, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede por lo tanto en la misma libertad de antes”.

¹⁴ Montesquieu (2012). El Espíritu de las Leyes.

b) El contrato social y el origen del Estado

“MEN being, as has been said, by nature, all free, equal, and independent, no one can be put out of this estate, and subjected to the political power of another, without his own consent. The only way whereby any one divests himself of his natural liberty, and puts on the bonds of civil society, is by agreeing with other men to join and unite into a community for their comfortable, safe, and peaceable living, one amongst another, in a secure enjoyment of properties, and a greater security against any, that are not of it.”

-- John Locke, Second Treatise of Government

Sea cual sea la visión del estado natural o primitivo del hombre, para estos pensadores era claro que ese no es el curso deseable de las cosas y que es necesario que los hombres se unan voluntariamente para establecer algún tipo de autoridad que imponga el orden social. Esta autoridad es llamada “Estado”¹⁵. Como señala Montesquieu, “una sociedad no sabría mantenerse sin gobierno”.

Este acto de sometimiento voluntario de sus derechos en beneficio de la colectividad es el contrato social. Sin embargo, la forma en que se debería organizar el Estado emergente es distinta para cada una de las perspectivas y escapa del alcance de esta investigación, pero esta investigación se adhiere a la corriente de que el gobierno debe estar sometido también a reglas, al derecho (un Estado de Derecho). Los derechos individuales también deben ser garantizados frente a este gobierno. Con todo, es claro que en su origen está la noción de imponer el orden, prevenir y resolver conflictos y asegurar el ejercicio de los derechos, propiedad y libertad.

Ahora, como señala Rousseau¹⁶, “es falso que en el contrato social haya de parte de los particulares ninguna renuncia verdadera, pues su situación, por efecto de este contrato, es realmente preferible a la de antes, y en lugar de una enajenación no han hecho sino un cambio ventajoso, de una manera de vivir incierta y precaria, por otra mejor y más segura; de la independencia natural, por la libertad; del poder de perjudicar a los demás, por su propia seguridad, y de su fuerza, que otros podrían sobrepasar, por un derecho que la unión social

¹⁵ “Estado” y “gobierno” en estricto son conceptos distintos. La Teoría del Estado lo define como “poder público”, “territorio” y “población”. Kelsen, Hans (1987). Teoría Pura del Derecho. 24ª. ed de la edición en francés de 1953. EUDEBA, Buenos Aires, pág. 195. En esta investigación se usarán indistintamente ambos términos para referirse al “poder público” como lo define Kelsen.

¹⁶ Rousseau JJ (1999). El Contrato Social.

hace invencible. Su vida misma, que han entregado al Estado, está continuamente protegida por él.”

Por eso el gobierno es para Rousseau un cuerpo intermediario entre súbditos y el soberano, encargado de la ejecución de las leyes y de la conservación de la libertad tanto civil como política. El derecho es entonces, como sugiere Kelsen (1938), un modo de organizar la fuerza.

c) El rol del Estado, la coacción administrativa y el origen de las instituciones policiales

En este mismo sentido, siguiendo con Kelsen, la Teoría del Estado considera la naturaleza del Estado como “un orden que regula la conducta de los hombres”¹⁷. Lo considera un orden que organiza la coacción social y que debe ser idéntico al orden jurídico. Esta precisión es sumamente importante, pues resalta que el Estado mismo es parte y está sometido al orden jurídico. Pero señala además que un orden jurídico para ser considerado Estado debe contar con ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas jurídicas que lo constituyen, siendo uno de estos órganos la institución policial. Kelsen recuerda que los órganos centrales del Estado, como los de coacción, solo se forman en el curso de un larguísimo proceso de división del trabajo, donde los órganos judiciales y ejecutivos aparecen mucho antes que los órganos legislativos¹⁸.

García de Enterría define las funciones de policía como parte de las manifestaciones de la “coacción administrativa”, particularmente la de “coacción directa o inmediata”, que comprende el uso de la fuerza sobre las personas. De lo que trata este tipo de coacción administrativa es de la rectificación inmediata de una situación de hecho que es contraria al orden y que demanda por ello una acción instantánea¹⁹. Sin embargo, la policía también tiene un rol en las demás manifestaciones de la coacción administrativa, como la “ejecución forzosa”, cuando se trata de forzar el cumplimiento de una obligación individual desatendida en un período de cumplimiento voluntario²⁰. Es el caso de incumplimiento de órdenes

¹⁷ Estado es un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta que no crea ciertos órganos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. Kelsen, Hans (1987), Op. Cit. pág. 189.

¹⁸ Ídem, pág. 190.

¹⁹ García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón. (1997). Curso de Derecho Administrativo Tomo I., 8va Edición, Madrid, Editorial Civitas, pág. 769.

²⁰ Ídem.

judiciales o administrativas que no son cumplidas voluntariamente dentro del plazo establecido por la autoridad (v.g. desalojos, embargos, etc.).

Estas competencias legales de la administración en el uso de la fuerza están limitadas a la ejecución forzosa de actos administrativos incumplidos y a la reacción inmediata frente a determinadas situaciones apremiantes contrarias al orden general. Entre estas restricciones resalta, entre otras, el que obedezcan al cumplimiento de un acto administrativo dictado por una autoridad competente para ello, que se haya seguido el procedimiento legalmente establecido, que se haya dado a la persona oportunidad de cumplir voluntariamente y que ese cumplimiento no se haya producido, y que el medio de cumplimiento sea legal en su objeto y en su procedimiento.²¹

En el caso de la “coacción inmediata”, esta no puede ser la regla de la actuación de la administración, se trata de una facultad excepcional y que está condicionada a situaciones muy concretas, regidas por principios de proporcionalidad y de temporalidad, nunca de carácter permanente. Tanto la competencia para poner en movimiento este tipo de actuación del Estado, como el fin al que tiende, están estrictamente reglados.²² El uso de estas facultades fuera de estos límites es ilegal. Cuando la actuación implica usar la fuerza sobre las personas, el uso de esta facultad exige un fundamento legal específico, es decir, una autorización legal expresa, y está limitado también en la forma en que se ejerce, respetando siempre la dignidad de la persona y a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política²³.

Una antigua resolución de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ²⁴ reitera esta relación entre el Estado y el origen de la policía. “El poder de policía, que nació con el Estado mismo, pues es consustancial a todo gobierno, doctrinariamente está constituido por una serie de reglas de carácter coercitivo que tiende a proteger el orden público; comprende bajo este concepto reglas para garantizar la seguridad de las personas y de los bienes, y la integridad física y moral de todos los habitantes del país...”.

Es por esto que se observa que al momento de la fundación o refundación de los Estados Nacionales en América, la creación de las institucionales policiales es uno de sus primeros

²¹ Idem, pág 773.

²² Idem.

²³ Ídem pág. 779.

²⁴ Voto 2069/73 Corte Plena. Corte Suprema de Justicia. Cit. Por Hernández Valle, Rubén (1994). El Derecho de la Constitución – Volúmen II. Editorial Juricentro, San José, Pág. 178.

actos jurídicos. Basta con analizar las fechas de creación de alguna forma de instituciones policiales en América Latina en relación con la fundación o refundación de los Estados para observar la prioridad de estas instituciones a la hora de construir el nuevo orden. Su fundación es casi simultánea con las instituciones encargadas de la hacienda pública y la defensa, pero muy anterior a la de otras instituciones más modernas, como los ministerios de salud, educación, de la producción, comercio exterior, etc. Muchas de estas instituciones nacen como parte del “nuevo rol del Estado”, cuyas restantes funciones agrupa Bosch (1995)²⁵ en tres categorías: (i) producción de bienes y servicios y la regulación de la economía, (ii) la compra de bienes y servicios; y (iii) la redistribución de la renta, es decir, la transferencia de recursos económicos a determinados grupos o individuos.

d) Las primeras “policías” y su llegada a América Latina

Las policías tienen su origen en las “Santas Hermandades” que surgen en España a finales del Siglo XV. Fueron creadas como cuerpos armados por los Reyes Católicos para proteger a la población de los robos en los caminos y para hacer frente a la nobleza en sus intentos de diezmar el poder del Rey. Hacían también funciones de ejército regular, toda vez que eran la única institución armada de carácter permanente. Al igual que como ocurrió con el resto del sistema político administrativo que se estableció en América luego de la conquista, la institución de la Santa Hermandad fue trasladada desde España hacia América.

Las Santas Hermandades operaron durante la colonia a lo largo de toda América Latina con funciones de lo que hoy conocemos como de Policía y algunas de administración de justicia. Registros históricos dan cuenta de sus tareas previniendo y dirimiendo²⁶ conflictos, interviniendo en casos de incesto escandaloso²⁷, robos²⁸, homicidios, embargando y deteniendo

²⁵ Bosch, Antoni (1995), “El Sector Público en España”, en Stiglitz, J. (1995). La Economía del Sector Público, 2da edición. Antoni Bosch Editor, Barcelona, pág. 36.

²⁶ V.g. Archivo Nacional de Costa Rica. Código: CR-AN-AH-CC-005532. 1748-08-08. Alcalde de la Santa Hermandad dirimiendo conflictos sobre tenencia de tierras.

²⁷ V.g. Archivo Nacional de Costa Rica. Código: CR-AN-AH-PROTO-PROTOES-000914- 1735-02-11. Alcalde de la Santa Hermandad detiene y entrega a joven para sentencia por el delito de “amancebamiento público y escandaloso” con su prima hermana, mucho tiempo.

²⁸ V.g. Archivo Nacional de Costa Rica. Código: CR-NA-AH-CC-0004248. 1728-10-26. Alcalde de la Santa Hermandad detiene a mestizo libre de 19 años por robar una mula de silla de un potrero.

a piratas²⁹, rescatando mulas hurtadas, bienes robados, o capturando esclavos o fugitivos de la justicia³⁰.

Algunas de las principales posiciones en la institución, u “oficios” como les se denominaban en la época, como la de Alcalde Mayor Provincial de la Santa Hermandad, se adquirían por subasta³¹. El tener que acceder a cargos públicos pagando por ellos, les generaba deudas a las nuevas autoridades, que en varios casos recurrieron al abuso de su poder para resarcirse los gastos. Algunos de estos Alcaldes fueron luego procesados por actos que hoy consideraríamos de corrupción, como dar licencias ilegales para producir aguardiente³², cobrar irregularmente por autorizar marcas de ganado³³, robo³⁴, y otros delitos.

Otros registros dan cuenta también de los riesgos que estos primeros policías enfrentaban³⁵ en sus tareas.

B) Rol y valores de la policía moderna

a) Policía democrática

Como se señaló en la sección anterior, las policías tienen un rol fundamental dentro del estado moderno, hacen gran parte de la tarea para la cual los ciudadanos entraron en el “contrato social”. Son la principal institución a través de la cual el Estado mantiene el orden público interno, promueve la paz social, y genera las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades individuales y colectivas. Para este fin, los ciudadanos le han delegado

²⁹ V.g. Archivo Nacional de Costa Rica. Código: CR-AN-AH-CA-000121. 1704-05-26. Alcalde de la Santa Hermandad realiza embargo de mercancías dejadas por un pirata.

³⁰ V.g. Archivo Nacional de Costa Rica. Código: CR-AN-AH-CC-003925. 1693-07-17. Demanda por recuperación de gastos realizados por Alcalde de la Santa Hermandad durante la recuperación de esclavos fugitivos de Panamá durante 1686, así como por unas mulas hurtadas que también rescató.

³¹ V.g. Archivo Nacional de Costa Rica. Códigos: CR-AN-AH-CC-000051.1678-01-10; CR-AN-AH-CC-000523. 1756-12-23. Ordenes de remate de oficio de Alcalde Provincial de la Santa Hermandad.

³² Archivo Nacional de Costa Rica. Código: CR-AN-AH-CC-006274. 1768-01-13. Causa por contrabando de aguardente.

³³ Archivo Nacional de Costa Rica. Código: CR-AN-AH-CC-004383. 1753-06-28. Testimonio de denuncias de vecinos contra Alcalde de la Santa Hermandad por cobrar 4 reales de plata por la visita de cada una de los fierros de marcas de ganados y bestias.

³⁴ V.g. Archivo Nacional de Costa Rica. Código: CR-AN-AH-CA-0002277. Condenan a Alcalde de la Santa Hermandad a pagar el valor de una mula que quitó a otra persona.

³⁵ V.g. Archivo Nacional de Costa Rica. Código: CR-AN-AH-CC-006234. Alcalde de la Santa Hermandad es atacado por un mulato libre que se niega a entregar a india que se hallaba en su poder, resistiendo “armado de garrote y espadín”.

el monopolio legítimo en el uso de la fuerza, pero a la vez le han impuesto reglas para su funcionamiento para que no se desvíe de su misión fundamental.

Un análisis gramatical de las misiones de 16 policías latinoamericanas³⁶ confirma que, al menos en sus mandatos, todas están orientadas a cumplir con el rol previsto por los pensadores de la ilustración, aunque con énfasis distintos:

- Seguridad (10)
- Paz o tranquilidad social (10)
- Ejercicio derechos / deberes / libertades (individuales o colectivas) (9)
- Prevenir / investigar delitos (9)
- Garantizar el orden público / orden interno (8)
- Proteger bienes y/o la vida de las personas (7)
- Cumplimiento leyes (5)³⁷

Varias de las misiones también aprovechan para definir algunos de los medios o recursos a través de los cuales lograrán su fin (7), como el caso de la Policía de Costa Rica y Panamá que resaltan la alianza con la comunidad, o México que resalta el uso de la inteligencia u otros que resaltan ser una institución armada; otras definen el ámbito territorial de acción de las policías (7); hacen declaración expresa de apego al marco jurídico/respeto a derechos humanos en el cumplimiento de sus funciones (7); refuerzan el carácter civil y apolítico de la entidad (6); y declaran algunos de sus valores principales (3).

Bayley (2001) propone algunos principios de lo que llama “policía democrática”, que deben ser asumidos por cualquier cuerpo policial para reforzar la democracia en un país.

- La policía debe darle la mayor prioridad operacional a servir las necesidades de ciudadanos individuales y grupos privados. Bayley argumenta que una policía que entiende que su prioridad es servir al público contribuye a la democracia de dos maneras: (i) debe responder ante la mayor cantidad de intereses posible; y (ii) ayuda a

³⁶ Bolivia. Policía Boliviana; Brasil. Policía Federal; Chile. Carabineros; Colombia, Policía Nacional; Costa Rica. Fuerza Pública; Ecuador. Policía Nacional; El Salvador. Policía Nacional Civil; Guatemala. Policía Nacional Civil; Honduras. Policía Nacional; México, Policía Federal; Nicaragua. Policía Nacional; Perú. Policía Nacional; Republica Dominicana. Policía Nacional; Panamá. Policía Nacional; Paraguay. Policía Nacional; Venezuela. Policía Nacional Bolivariana. Ver detalle en anexo # 01

³⁷ Otras funciones mencionadas, aunque con menor frecuencia son la defensa de la patria (2), de la moralidad (1), de la sociedad (1) y de la calidad de Vida (1)

la legitimidad del gobierno demostrando diariamente y de manera práctica que la autoridad del gobierno va a ser usada en beneficio de la población.

- La policía debe responder ante la ley y no ante el gobierno. En un estado de derecho las acciones del gobierno están restringidas por la ley. Por tanto, las acciones de la policía deben estar basadas en la ley en lugar de directivas dadas arbitrariamente por regímenes y sus miembros.
- La policía debe proteger los derechos humanos, especialmente aquellos que son requeridos para el ejercicio de la democracia. La policía debe hacer un esfuerzo especial por hacer salvaguardar actividades que son esenciales para el ejercicio de la democracia. Estas actividades son: libertad de expresión, libertad de movimiento, libertad de no ser detenido arbitrariamente e imparcialidad en la administración de la ley. Estas actividades le dan contenido al Estado de Derecho.
- La policía debe ser transparente en sus actividades. La policía debe estar abierta a la observación externa y reportar regularmente hacia afuera. Esto incluye información sobre la conducta de los agentes individuales como de las operaciones de la institución como un todo.

Si bien estas recomendaciones son formuladas por Bayley originalmente luego de una amplio análisis documental de buenas prácticas a nivel global y de entrevistas a expertos para informar sobre los principios que deben seguir las reformas policiales apoyadas por los Estados Unidos en el extranjero, se han constituido en principios generalmente aceptados (Ivkovic 2006) que deberían ser adoptados por en los diferentes procesos de reforma policial en el mundo.

b) Tres paradigmas modernos de la tarea policial: Policía comunitaria, policía orientada a problemas y policía basada en evidencia-

La tarea de la policía se puede hacer de muchas maneras distintas. Como se verá más adelante, el enfoque estratégico prevaleciente en América Latina y en buena parte del mundo era hasta muy poco el denominado “mano dura”, que veía a la policía como un agente del control del orden social y que veía a los ciudadanos como potenciales enemigos de Estado. Sin embargo, el paradigma está cambiando gracias al surgimiento de nuevos paradigmas más ajustados a la recuperada democracia en la región.

El paradigma de la policía comunitaria o policía de proximidad se refiere a un modelo de policía que se enfoca en el servicio y parte de un estilo participativo en la toma de decisiones. La

orientación al servicio de la policía comunitaria le permite entender mejor y llevar adelante las responsabilidades sociales y políticas de la policía, así como reducir la actitud confrontacional entre la policía y la comunidad (Goldstein 1977 y Scrivner 2006)³⁸. Es un modelo que da autonomía profesional a los oficiales para que desarrollen su experticia y se orienten hacia sus responsabilidades sociales (Shane 2010). Las relaciones con la comunidad son claves, pues ayudan a entender y enfrentar mejor el delito y la percepción de temor de los ciudadanos.

Otro de los paradigmas modernos es el de policía orientada a problemas. Lo que busca esta estrategia es un enfoque más proactivo y menos reactivo a los incidentes a los que respondía la policía de manera individual. De esta manera, el policía podría concentrarse más en los “problemas” que en los casos aislados (Goldstein 1979). Estos “problemas” son incidentes de origen similar, que permiten a los oficiales entrenados encontrar patrones, causas comunes que puedan ser tratadas de una manera más proactiva. Esta estrategia implicó un cambio radical en el trabajo policial tradicional de simple respuesta a denuncias.

Finalmente, el paradigma de policía basada en evidencias se refiere a que el trabajo policial se debe basar en la evidencia científica de lo que funciona mejor. Se debe utilizar a la investigación científica para evaluar y guiar la práctica policial (Sherman 1998). Es decir, se debe usar la mejor evidencia disponible para definir guías, productos, resultados e impactos del trabajo policial. Pero además implica la evaluación permanente de las operaciones actuales, de manera que la policía se vuelva una institución más reflexiva, mejorando permanentemente con retroalimentación permanente. Algunos detractores de este enfoque³⁹ señalan que el trabajo policial debe estar basado en entender las dinámicas del crimen y luego “sabotearlas”, y como cada caso es tan particular, que es difícil encontrar evidencia aplicable. Las ciencias sociales plantean, según Sparrow, una restricción para el trabajo policial porque se enfocan en la pregunta “¿qué funciona?” a partir de técnicas de evaluación de programas. Métodos como los de las ciencias naturales, que se enfocan más en entender “¿cómo funciona?”, entendiendo las dinámicas y estructuras de riesgos específico, y luego entendiendo como sabotearlas con intervenciones normalmente novedosas, pueden ser más útiles y aplicables para los retos de la operación policial.

38 Citados por Shane, J. (2010), Key Administrative and Operational Differences in the Police Quasi Military Model, in Law Enforcement Executive Forum. John Jay College of Criminal Justice.

39 Sparrow, Malcolm (2011). “Governing Science” en New Perspectives in Policing, enero 2011, Harvard Kennedy School/National Institute of Justice, pág. 17.

C) Seguridad y confianza en las instituciones

El trabajo de la policía no es sencillo, pues muchas veces implica el uso de la fuerza en nombre del Estado en contra de los ciudadanos para garantizar su seguridad y la paz social. Los ciudadanos cedieron parte de sus derechos y libertades para entrar en el “contrato social” y tener orden, pero lo hicieron a “regañadientes”, así que esperan que esa cesión de libertades produzca resultados. La cesión tiene un costo y por eso es razonable esperar que el Estado produzca los resultados que se la han encomendado.

América Latina es la región del mundo con menor nivel de confianza en la policía y en el sistema judicial. La baja percepción de confianza y legitimidad de los Estados en América Latina y en otras partes del mundo, han llevado a desarrollar nuevas formas de pensar acerca del rol del gobierno en el diseño y prestación de servicios públicos. Mulgan (2012) plantea que las reformas de las últimas décadas estuvieron enfocadas en mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios como la mejor manera de generar confianza. Es decir, si el Estado promete un estándar de servicios y lo cumple, eso debería mejorar la confianza. Sin embargo, eso no ha pasado.

Esto es así, según Mulgan, porque el gobierno está migrando de ser un prestador de servicios a un Estado relacional. El gobierno ha pasado por tres etapas:

- Al inicio, estaba por encima de la gente, en su peor fase depredador, en la menos mala paternalista.
- En una segunda etapa, el gobierno se convirtió en proveedor, ofreciendo servicios a una población mayoritariamente pasiva.
- Un la tercera etapa, el gobierno cada vez actúa más con la población para alcanzar objetivos comunes, compartir conocimiento, recursos y poder.

Estas etapas están relacionadas con la evolución natural de la democracia y con los mayores números de ciudadanos mejor educados, que han llevado a cambios en las aspiraciones de los ciudadanos que exigen una relación más involucrada con los proveedores de servicios.

En este sentido, argumenta Mulgan que los gobiernos lograrían mayor legitimidad y confianza mejorando directamente la calidad de sus relaciones con el público, en lugar de hacerlo indirectamente a través de la promesa de entrega de mejores servicios. Es decir, deben continuar contribuyendo al logro de objetivos como una mejor salud, economía más sólida, y menos criminalidad, y las herramientas para lograr estos objetivos pueden seguir siendo válidas, pero se pone un nuevo énfasis en la relación con el ciudadano. En consecuencia, las

preguntas que se debe hacer el Estado para mejorar su legitimidad en estos tiempos son: ¿Cómo experimentan la relación los ciudadanos? ¿Qué partes del gobierno son más confiables, honestas, o dan más apoyo? ¿Cuál es la satisfacción de los usuarios con los servicios?

Ahora, no todas las partes del Estado pueden volverse relacionales de la misma manera. Existen algunos servicios donde el relacionamiento con las personas es más intenso que en otros. Servicios como la salud, educación y otros son altamente relacionales, aunque otros como la infraestructura lo serían menos.

La concepción moderna de policía comunitaria es parte también de este cambio en la concepción del servicio de seguridad, pasando de ser un “Estado Policía” o las concepciones tradicionales de “Seguridad Pública”, a un modelo de “co-creación” del servicio. Las comunidades son partícipes en el diseño de planes de seguridad de sus barrios en muchos casos. Participan activamente en la prestación abriendo canales de comunicación con su policía para pasar información sobre la ocurrencia de delitos o de inteligencia que le permita entender mejor la dinámica de los delitos y las preocupaciones de la comunidad. En esta nueva concepción de la “seguridad ciudadana”, los buenos resultados dependen de la colaboración entre los ciudadanos y el Estado. Surge entonces la necesidad formalizar combinaciones nuevas de derechos y responsabilidades entre los actores⁴⁰.

Por tanto, la corrupción policial se vuelve particularmente negativa en este contexto de relacionamiento. Estudios para América Latina han demostrado que la victimización por corrupción hace caer la creencia en la legitimidad del sistema político, aun cuando las personas puedan creer que pagar sobornos les ayuda a lograr resultados deseados⁴¹. Un análisis de regresión multivariable de los determinantes de la confianza en las policías nacionales de América Latina realizado por estudiantes de la Universidad de Vanderbilt⁴², encontró una correlación significativa y negativa entre la corrupción policial (un policía pidiendo un soborno) y la confianza en la policía. Reforzando este hallazgo, una encuesta realizada por un think tank Nicaragüense sobre percepciones de la seguridad ciudadana en su país, encontró que

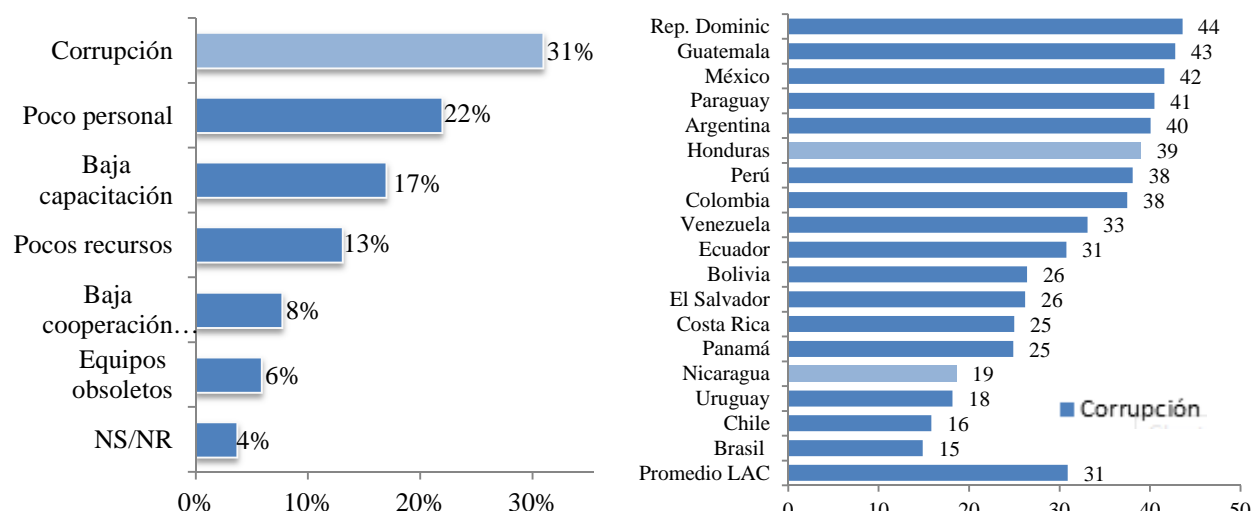
⁴⁰ Para Mulgan, la seguridad sigue siendo un servicio “a la comunidad”, no relacional, pero las nuevas tendencias policiales señalan que la tendencia es hacia un marco más relacional.

⁴¹ Seligson, M. (2006). The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development* Vol. 34, No. 2, pág. 400.

⁴² Ahmad, N.; Hubickey V.; McNamara Francis, Batista F (2011), La confianza en la Policía Nacional, en *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, Número 59, Vanderbilt University, p. 7.

la segunda razón en importancia por la que las personas no estarían dispuestas a colaborar con la Policía Nacional es por percepción de corrupción policial⁴³.

Gráfico 03. Problema Principal de la Policía para Combatir la Delincuencia



Fuente: Latinobarómetro 2010. ¿Cuál considera Ud. que es el principal problema que enfrenta la policía para combatir la delincuencia?

Según datos del Latinobarómetro 2010⁴⁴ (ver Gráfico 03) el principal problema de las policías latinoamericanas para combatir la delincuencia es la corrupción, así lo percibe el 31% de los encuestados. Otros problemas de las policías en la región son la falta de personal (22%), su baja capacitación (17%), la escasez de recursos (13%) la baja cooperación ciudadana (8%) y la obsolescencia de sus equipos (6%). La causa “corrupción” es señalada el doble de veces en Honduras (39%) que en Nicaragua (19%).

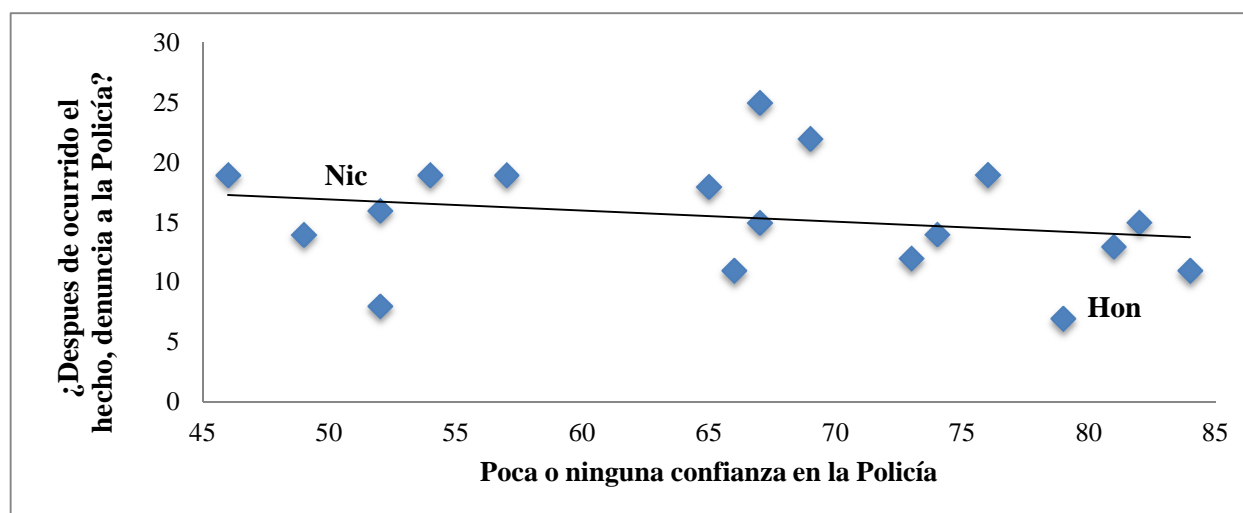
La baja confianza en la policía se debe principalmente a la corrupción y a la percepción de ineffectividad, y está negativamente correlacionada con la denuncia de delitos a la policía. Utilizando datos de Latinobarómetro 2011 para una selección de 18 países Latinoamericanos, la correlación entre estas dos variables era de -0.23771. Aunque no muy fuerte, probablemente por la reducida cantidad de casos, es clara (si excluimos a Argentina y Panamá la correlación

⁴³ Según la encuesta, el 75.4% de la población está dispuesta a trabajar con la policía, y solo el 21.3% no lo está. De ese 21.3%, la primera causa por la que no están dispuestos a trabajar con la policía es la falta de diligencia policial (50.6%), seguida de corrupción policial (36.3%) y lejos el uso indebido de la fuerza (8.9%). IEEPP (2013). V encuesta sobre percepción de seguridad ciudadana, 1a ed. Managua, Ieepp.

⁴⁴ Corporación Latinobarómetro (2010). Informe 2010. Santiago de Chile.

llega a ser de -0.46911). Es decir, lo que los datos sugieren, es que entre más baja la confianza en la policía, menor será el número de delitos que las víctimas estén dispuestas a denunciar ante la policía. Sin el conocimiento tan básico de la existencia del delito mismo, el sistema de seguridad no funciona (no se pueden formular políticas públicas para su prevención, tomar acciones para el castigo o la restauración de los daños) y el Estado no puede responder a la función básica de dar seguridad a sus habitantes, elemento central del contrato social.

Gráfico 04. Confianza y Denuncia



Fuente: Elaboración propia. Datos Latinobarómetro 2011.

Cuando la calidad del servicio de seguridad no es buena, es decir, hay inseguridad, una diversidad de estudios coincide en que personas que han sido victimizadas y viven con miedo al crimen reducen la confianza en la policía, y en algunos casos en el sistema judicial⁴⁵.

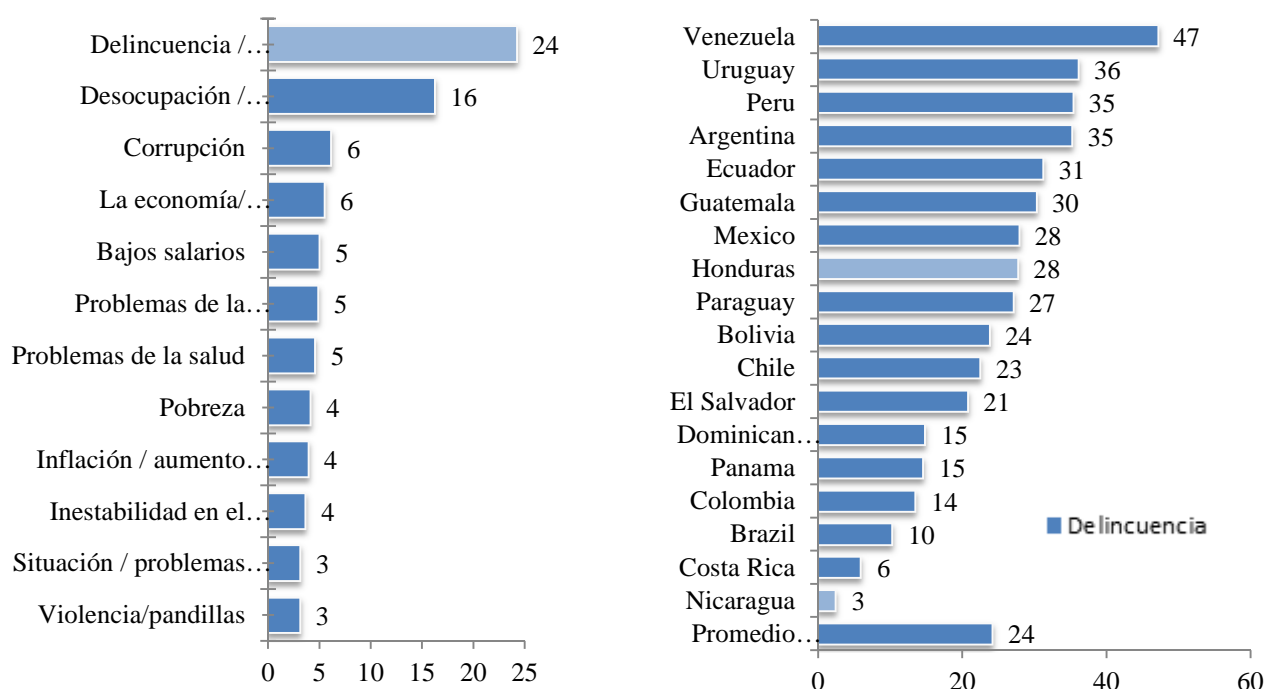
Corbacho (2012) encontró que la victimización tiene un efecto negativo sustancial en la confianza en las instituciones, particularmente en las policías, por lo que recomienda a los gobiernos redoblar esfuerzos para reducir la victimización porque esta reduce la confianza en las instituciones. Esto plantea un círculo vicioso sumamente complejo, pues para resolver el problema de la criminalidad, se requiere del concurso de la población, y este apoyo sólo se da cuando hay confianza en la institución policial.⁴⁶

⁴⁵ Perez (2003) para El Salvador, Bateson (2010) para Guatemala, y Malone (2010) para Centro América, citados por Corbacho, A., Philipp, J. Ruiz, M. (2012). Crime and Erosion of Trust: Evidence for Latin America, IDB Working Paper Series N°IDB-WP-344.pág. 6.

⁴⁶ Ídem, pág. 28.

Lamentablemente, la seguridad ciudadana es la principal deuda pendiente de los gobiernos en América Latina. Desde hace varios años la delincuencia se ha vuelto el problema más importante en la región⁴⁷

Gráfico 05. Problema más Importante del País

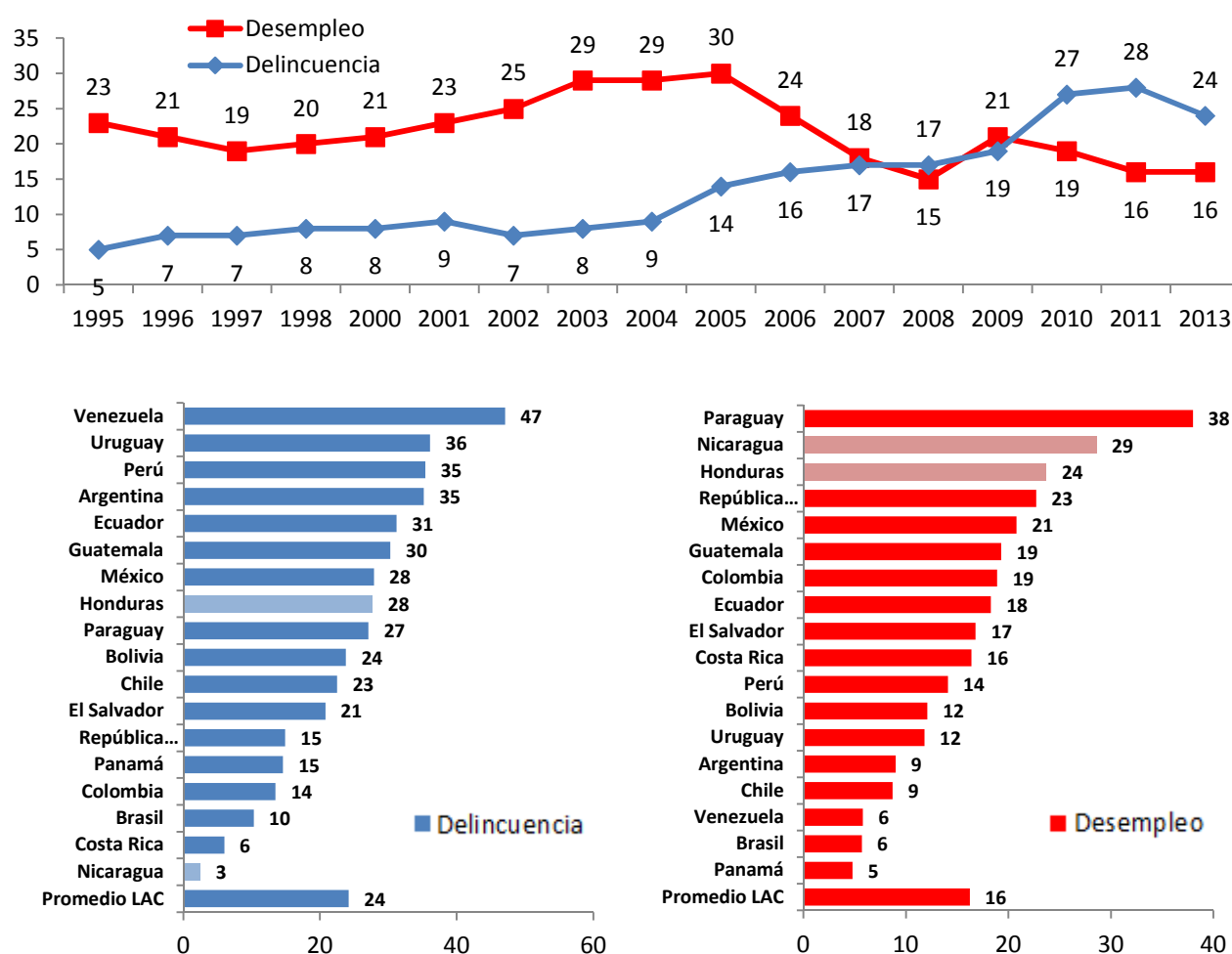


Fuente: Latinobarómetro 2013. En su opinión, ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?

El problema ha crecido a tal magnitud, que ha llegado a superar incluso al desempleo (ver Gráfico 06), que tradicionalmente era el principal problema de la región. Cabe resaltar que Nicaragua es el país de la región que menos refiere a la inseguridad como su principal problema, aunque es el segundo país que más refiere al desempleo como el problema principal. Honduras, por su parte, es tercer país que más refiere al desempleo como el principal problema, y el octavo en materia de delincuencia.

⁴⁷ Lagos, M., Dammert, L. (2012). La Seguridad Ciudadana – El Problema principal de América Latina, Corporación Latinobarómetro. Pág 58.

Gráfico 06. Problemas más Importantes: Delincuencia y Desempleo



Fuente: Latinobarómetro 1995-2013.

Pero el impacto de la inseguridad no solo es importante para la legitimidad del Estado. También lo es para el desarrollo. Existe abrumadora evidencia que cuantifica el impacto en el desarrollo de América Latina por la inseguridad y la violencia.

D) Seguridad y desarrollo: evidencia para América Latina

El crimen y la inseguridad tienen altos costos para los países latinoamericanos que se describen en la Tabla 02, todos ellos con evidencia empírica que la soporta:

Tabla 02. Tipos de Costo del Crimen y la Inseguridad

Costo	Directo	Indirecto	Tangible	Intangible	Público	Privado
Policía, cárceles, justicia	X		X		X	
Pérdida de valor de las propiedades	X		X			X
Pérdidas por propiedad robada	X		X		X	X
Vidas perdidas, atención médica	X		X			X
Medidas de seguridad	X		X			X
Menos negocios	X		X			X
Deterioro capital social	X			X		X
Sufrimiento, Trauma, Calidad de Vida	X			X		X
Cambios en estilo de vida	X			X		X
Pérdida de confianza	X			X		X
Costo de oportunidad (dinero por gasto en seguridad, tiempo de los reclusos)		X		X	X	X
Menos recaudación por menos actividad económica		X	X		X	
Menor calidad de la educación		X	X			X
Deterioro salud pública		X		X		X
Menos niveles de empleo		X		X		X

Fuente: Elaboración Propia

Una de las primeras mediciones del impacto de la inseguridad a nivel agregado en América Latina fue realizada por Londoño y Guerrero (1999) a solicitud del BID, donde estimaron que anualmente la violencia y la inseguridad costaban el equivalente al 12.1% del PIB de los países analizados, siendo los principales rubros: (i) las pérdidas en salud por gastos en atención médica y años de vida perdidos por 1.9% del PIB (que equivale al gasto en inversión primaria de la región); (ii) pérdidas materiales (seguridad pública, seguridad privada, justicia) por 3.0%; e (iii) intangibles, como el deterioro de la inversión y la productividad, consumo y trabajo equivalentes a un 7.1% del PIB. Estimaron también un equivalente al 2.1% del PIB por transferencias entre víctimas y criminales producto de la inseguridad.

Posteriormente, Acevedo (2008) estimó que los costos económicos de la violencia en Centro América en 2006 alcanzaron un monto equivalente al 7,7% del PIB regional, con diferencias importantes que iban desde el 11% en El Salvador, hasta el 3,6% en Costa Rica.

Tabla 03. Costos Económicos de la Violencia en Centro América

Tipo de costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
Millones de US\$						
Pérdidas en salud	1,281.3	1,143.6	359.9	241.1	325.3	3,351.2
Atención médica	69.3	81.9	23.8	43.8	10.1	228.9
Producción perdida	521.3	429.8	114.0	35.2	113.1	1,213.3
Daño emocional	690.7	632.0	222.2	162.1	202.1	1,909.0
Costos institucionales	305.1	284.9	239.3	86.5	221.3	1,137.0
Seguridad pública	212.2	160.0	144.7	51.1	84.7	652.8
Justicia	92.9	124.9	94.6	35.3	136.5	484.2
Gasto privado en seguridad	459.4	328.8	176.0	124.0	150.3	1,238.5
Hogares	135.2	72.0	44.0	31.0	37.6	319.8
Empresas	324.2	256.8	132.0	93.0	112.7	918.7
Pérdidas materiales (transferencias)	245.1	252.7	110.0	77.5	93.9	779.2
TOTAL	2,291.0	2,010.0	885.2	529.0	790.8	6,505.9
Porcentaje del PIB						
Pérdidas en salud	4.3	6.1	3.9	4.5	1.5	3.9
Atención médica	0.2	0.4	0.3	0.8	0.0	0.3
Años de vida perdidos	1.8	2.3	1.2	0.7	0.5	1.4
Daño emocional	2.3	3.4	2.4	3.1	0.9	2.2
Costos institucionales	1.0	1.5	2.6	1.6	1.0	1.3
Seguridad pública	0.7	0.9	1.6	1.0	0.4	0.8
Justicia	0.3	0.7	1.0	0.7	0.6	0.6
Gasto privado en seguridad	1.6	1.8	1.9	2.3	0.7	1.5
Hogares	0.5	0.4	0.5	0.6	0.2	0.4
Empresas	1.1	1.4	1.4	1.8	0.5	1.1
Pérdidas materiales (transferencias)	0.8	1.4	1.2	1.5	0.4	0.9
TOTAL	7.7	10.8	9.6	10.0	3.6	7.7

Fuente: Acevedo 2008.

Un estudio del Banco Mundial de 2011 encontró que una reducción de 10 por ciento en los niveles de violencia de aquellos países centroamericanos que tienen los índices de asesinato más altos podría impulsar el crecimiento económico anual per cápita hasta un 1 por ciento del PIB, y estimaron en un 8% del PIB regional el costo de la inseguridad.

Aboal et. al. (2012) estimaron en un mínimo de 3.1% del PIB los costos asociados a la criminalidad y la violencia en Uruguay. Utilizando la técnica de contabilidad de costos, consideraron los relacionados a seguridad, prevención, justicia, reclusión, pérdidas de vidas, y pérdida de tiempo productivo en prisión de los reclusos.

También la actividad económica se ve seriamente afectada por la criminalidad. Robles et. al. (2012) encontraron en ciudades afectadas por la violencia en México que incrementos marginales de la violencia tienen efectos negativos sobre la participación laboral y la proporción de desocupados, así como para la proporción de empresarios. Por su parte, la Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa CCIT informó, en junio de 2014, que cerca de 18 mil pequeñas empresas cerraron en Honduras entre 2012 y 2013 debido a la extorsión. Esto representa el 6% de los cerca de 300.000 empresas registradas en todo el país que emplean entre 1-5% de las personas. Basado en estimaciones de la CCIT, estos cierres dieron como resultado la pérdida de unos 72.000 puestos de trabajo directos e indirectos. Además, según una reciente encuesta CCIT a miles de propietarios de negocios en Honduras, el 13% cree que la extorsión fue el principal obstáculo que impedía la inversión en el país. En comparación, otro 13% opinó que el crimen organizado era el principal obstáculo, y el 22% señaló los niveles de delincuencia en el país en general.

Vara-Horna et. al. (2013) realizaron una investigación sobre el impacto económico de la violencia contra las mujeres en las empresas peruanas. El estudio analizó el impacto de la violencia en más de 210 empresas privadas en 5 grandes ciudades del país. Los resultados del estudio son alarmantes, con una pérdida de 70 millones de días laborales por año, que implican una pérdida de valor agregado de 6,744 millones de dólares, equivalente al 3.7% del PIB).

Vetter et. Al. (2012) encontraron que la mayor inseguridad también reduce el valor de la renta de las viviendas. Según su estudio, un incremento de una desviación estándar incrementa el valor de una vivienda por US\$ 1,513 en Brasil, o US\$ 13.600 millones para los 18 de millones de domicilios analizados en la muestra. Similares resultados encontraron Lora et. al. (2008) cuando analizaron las características de las viviendas y de los barrios que se reflejaban en el precio de las propiedades en diversas ciudades latinoamericanas. En México, Ajzenman, et. al. (2013) encontraron que la violencia homicida afectaba a los pobres, donde un incremento en los homicidios equivalente a una desviación estándar, genera un 3% de caída en los precios de las viviendas de las casas de bajos ingresos.

Los impactos son enormes también en otros sectores clave para el desarrollo como la educación y la salud. Ibañez et. al. (2014) encontraron en un estudio realizado en Colombia, que el incremento de criminalidad juvenil crea incentivos para que los niños abandonen la escuela o le dediquen menos tiempo al estudio. Agüero et. al. (2012) sugieren en un estudio realizado en Colombia, República Dominicana, Haití, Honduras y Perú, que las mujeres víctimas de violencia doméstica tienen peor estado de salud y sus hijos tienen menor peso al nacer, además

de presentar problemas en su desarrollo temprano. Resultados similares encuentran Manacorda y Foreauz (2012) para Brasil, que descubrieron que un homicidio extra durante el primer trimestre del embarazo, incrementa la probabilidad de bajo peso al nacer en 6%.

Analizando la data de las encuestas de felicidad en América Latina y el Caribe, Graham & Chaparro (2011) encuentran que la victimización delictiva tiene efectos significativos y negativos en la felicidad y en la salud, aunque estos efectos varían dependiendo del grupo afectado: los efectos más fuertes son sobre los grupos más vulnerables, como mujeres y ancianos. Di Tella et. al. (2008), analizando la data de la Encuesta Mundial de Valores de Gallup de 2007, encontraron que aquellos que habían sido victimizados, referían un menor nivel de bienestar en general: encontraron una correlación negativa entre la actividad criminal y la felicidad y otras medidas de emociones positivas. Estas personas referían una actitud diferente con relación a los beneficios del esfuerzo personal y tienen una mayor probabilidad de creer que el gobierno debería intervenir para redistribuir el ingreso hacia los pobres, lo cual tiene un impacto en el modelo de Estado que la gente prefiere.

Utilizando los mismos datos de Di Tella et. al., Corbacho (2012) encuentra que la violencia tiene un efecto sustancial negativo en la confianza en la policía, aunque no muy significativos en el sistema de justicia en las redes sociales y empresariales. Pero también encontraron que hay una correlación significativa entre la victimización y conductas como cambiar de ciudad, no recomendar la ciudad a otros y el miedo al crimen, lo que incrementa la distancia entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

Entre la evidencia más reciente se encuentra el estudio del BID y PNUD (2013) sobre costos del crimen y la violencia, donde se analizaron los casos de Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay, con resultados que confirma en alto costo que impone la inseguridad en la región y que aprecian en la Tabla 04.

Tabla 04. Costos del Crimen y la Violencia 2010 como % del PIB: Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Uruguay

<i>Ítem de Costo</i>	<i>Chile</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Honduras</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
en Anticipación del Delito	0,71	0,34	1,50	0,72	0,49
como Consecuencia del Delito	2,11	1,47	8,01	6,26	1,22
en Respuesta al Delito	0,50	0,71	1,03	1,72	1,29
Costo del Crimen y la Violencia	3,32	2,53	10,54	8,70	3,00

Fuente: BID y PNUD 2013.

E) Seguridad y democracia

Hay una creciente literatura especializada que, utilizando datos de encuestas en América Latina, ha analizado el impacto de la victimización y la inseguridad en el apoyo a la Democracia. Han encontrado que la victimización afecta la satisfacción y el apoyo a la democracia en la región, aunque no necesariamente el apoyo hacia un cambio de modelo político⁴⁸.

Pero, ¿cómo se interpretan entonces estos datos? Inglehart y Welzel (2005) plantean que existen tres enfoques en la escuela de la cultura política. Dentro de cada uno de ellos se enfatizan diferentes tipos de valores de masas que son los más importantes para el fortalecimiento de la democracia. Estos enfoques son: (i) el enfoque de la legitimidad (o enfoque de apoyo al sistema); (ii) el enfoque comunitario (o enfoque de capital social); y (iii) el enfoque del desarrollo humano (o enfoque emancipador).

Para el enfoque de la legitimidad, el apoyo masivo a la democracia como sistema de gobierno y la confianza masiva en las instituciones públicas son las fuentes de la legitimidad que necesitan las democracias para mantenerse estables y para operar efectivamente⁴⁹. Según Inglehart y Welzel, para este enfoque no es necesario un público que demande valores como tolerancia y confianza. Es suficiente que la mayoría de las personas tengan confianza en las instituciones y que la mayoría de las personas prefieran la democracia antes que a cualquier otra forma de gobierno. Basta entonces con un apoyo masivo a la democracia, lo que sería el factor crucial para deslegitimar a la autocracia y legitimar la democracia.

Los enfoques comunitario y de desarrollo humano siguen la tradición de la escuela de la cultura cívica y argumentan que la democracia es más que una serie de mecanismos institucionales que regulan solo el dominio de la “política oficial”. Por tanto, hacer que la democracia funcione requiere de mucho más que tener confianza en las instituciones y preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Requiere de un conjunto de valores cívicos que hacen que las normas democráticas estén vivas en las bases.

⁴⁸ Fernandez y Kuenzi (2010), Cenabou et. A. (2011), Paras y Coleman (2006) y Carreras (2011), así citados por Corbacho et. al.(2012) Idem, pág. 5.

⁴⁹ Gibson 1997, Klingemann 1999, Mishler y Rose 2001, Seligson 2002), citados por Inglehart, R. y Welzel, C. (2005), *Modernization, Cultural Change and Democracy: the Human Development Sequence*, Cambridge, Cambridge University Press, pág 2.

En consecuencia, para el enfoque comunitario, se enfatiza la disposición al voluntariado y la confianza interpersonal como las características que definen el terreno en que las democracias florecen⁵⁰. En este sentido, también la obediencia a las leyes y la lealtad a las reglas de buena conducta (honestidad cívica) son otros recursos morales que fortalece a la democracia. Esto es importante para esta corriente porque como la democracia cuenta con menos recursos para hacer cumplir la ley, depende más que cualquier otro sistema de gobierno de que los ciudadanos voluntariamente sigan las reglas y obedezcan las leyes, lo que llaman “obediencia a las normas”.

Por su parte, el enfoque del desarrollo humano también comparte el que los valores cívicos, más que las actitudes hacia un determinado sistema político y sus instituciones, son lo importante para la democracia. Dado que la democracia para esta corriente es una condición que permite institucionalizar las libertades civiles, dándole garantías legales a las personas para que ejerzan la libertad de decisión en sus actividades privadas o públicas, los valores que son realmente necesarios para que la democracia funcione son aquellos que enfatizan la elección individual, lo que Inglehart y Welzel llaman los “valores de auto-expresión”. En este sentido, no son todos los valores relacionados al capital social los que son relevantes para el funcionamiento de la democracia. La confianza interpersonal, la obediencia a las normas y el voluntarismo son ejemplos de valores no relevantes para la democracia, pues no son valores emancipativos, no son valores específicos para la democracia. Por el contrario, lo que se necesita una postura más emancipativa y menos complaciente para ser más democrático.

Con estas definiciones, Inglehart y Welzel toman los datos de la Encuesta Mundial de Valores y buscan identificar cuales valores de la población son mejores predictores de una democracia efectiva. Encuentran que no hay ninguna relación significativa entre la confianza de las personas en las instituciones y el consiguiente desempeño democrático a lo largo de varios tipos de sociedades. Por sorprendente que pueda parecer este resultado, sugieren que es válido independientemente de si se examina el impacto de la confianza en algunos o en todos los tipos de instituciones. Por tanto, la pérdida de confianza en las instituciones, según Inglehart y Welzel, no implica ninguna amenaza para la democracia, solo refleja el surgimiento de una sociedad menos “deferencial” y que reta más a las elites que lo gobiernan. Cuanto más experiencia con la democracia tiene una sociedad, más crítica se vuelve de sus autoridades y

⁵⁰ Norris 202, citado por Inlehart y Welzel (2005), Op. Cit. pág 5.

más cuestiona el funcionamiento de la misma, lo cual es, por el contrario, muy positivo para el desarrollo de la democracia.

Igualmente encontraron que el nivel de una sociedad de activismo en asociaciones no tiene ningún efecto significativo en la calidad de la democracia. Lo mismo con la obediencia a las normas, que no tiene una relación significativa con una democracia formal (lo que se establece formalmente en las normas) o efectiva (como funcionan realmente las instituciones).

Por el contrario, la confianza interpersonal sí tiene un efecto positivo y significativo con la democracia formal y efectiva, por lo que éste sí calificaría como un indicador general de una cultura cívica pro-democrática. Otro valor relacionado es “satisfacción con la vida” que también tuvo una correlación significativa y positiva con la democracia. Sin embargo, los valores que más fuerte están correlacionados con la democracia son las aspiraciones de libertad y la tolerancia a la libertad.

Si bien esta investigación comparte la posición de Inglehart y Welzel de que altos niveles de confianza en las instituciones no es un indicador válido de una sociedad pro democrática, como ellos mismos señalan esto no significa que la confianza en las instituciones sea del todo irrelevante. Pharr et. al. sugieren que la satisfacción con las instituciones es una función de tres factores: (i) la información a la que los ciudadanos están expuestos; (ii) los criterios con los cuales el público evalúa al gobierno y la política; y, (iii) el desempeño real de esas instituciones⁵¹. Es decir, una caída en la satisfacción se debería a cambios en alguna de estas variables. Por tanto, altos niveles de insatisfacción pública con sus instituciones por largos períodos de tiempo son una señal de que algo no está funcionando bien en el sistema político y por tanto merece ser sujeto de atención.

Por su parte, Beetham et. al. sugieren que la confianza en las instituciones afecta la democracia de otra manera. No la identifican como un factor que amenace la existencia de la democracia, sino a la calidad de la misma, es decir, qué tan democráticos son el país y su gobierno. Desde este punto de vista, la confianza que tiene la población en la habilidad de sus instituciones para resolver los principales problemas de la sociedad, es un elemento que afecta la efectividad del

⁵¹ Pharr, Susan J., Putnam, Robert D., Dalton, Russell J. (2000). A Quarter-Century of Declining Confidence. En *Journal of Democracy*, Volume 11, Number 2, April 2000, The Johns Hopkins University Press, p. 20.

gobierno de servir al público y ser responsivo a sus preocupaciones, y por tanto impacta la calidad de esa democracia.⁵²

En el caso particular de la seguridad ciudadana, la confianza en las instituciones es fundamental dentro de los enfoques modernos de policía comunitaria, que exigen algún nivel de involucramiento de la comunidad, y esto no es posible si no hay confianza en la institución policial. Es decir, si bien no es una amenaza directa para la democracia en el corto plazo, sí que es una amenaza para la efectividad de las estrategias de seguridad ciudadana modernas, que además implican la participación de la comunidad en la “co-producción” de los servicios como se vio anteriormente. Valores como los que identifica el enfoque comunitario también son fundamentales para la efectividad de las estrategias modernas de seguridad ciudadana. Lamentablemente la encuesta mundial de valores no se ha aplicado en Honduras o Nicaragua para medir su impacto en los casos de estudio de esta investigación.

Pero entonces, ¿de qué manera afecta la seguridad a la democracia? La respuesta más obvia a estas alturas es que, como se vio antes, la inseguridad afecta la satisfacción con la vida y la confianza interpersonal, que son indicadores de la salud democrática de una comunidad. Pero el efecto de la seguridad en la democracia es a un nivel más esencial todavía.

Inglehart y Welzel afirman que hay dos dimensiones principales de variación cultural en el mundo:

- Valores tradicionales versus valores seculares-rationales:

Los valores tradicionales enfatizan la importancia de la religión, los lazos familiares y la deferencia a la autoridad. Las sociedades que adoptan los valores seculares-rationales tienen las preferencias opuestas, poniendo menos énfasis en la religión, valores familiares tradicionales y la autoridad.

⁵² Beetham, David; Carvalho, Edzia; Weir, Stuart (2008). Assessing the Quality of Democracy - An Overview of the International IDEA Framework. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Págs. 27-28.

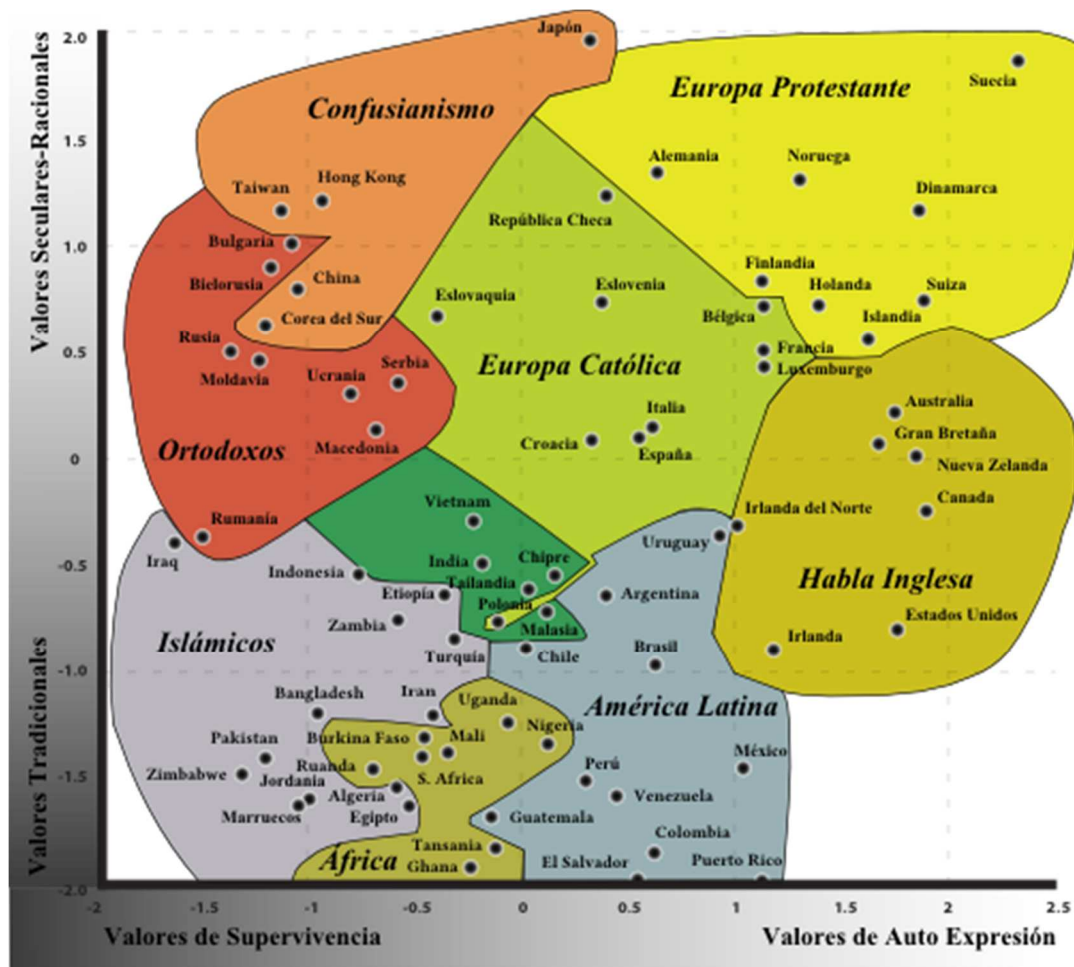
- Valores de supervivencia versus valores de auto expresión:

Los valores de supervivencia ponen el énfasis en la seguridad física y económica y están relacionados a bajos niveles de confianza y tolerancia. Por su parte, los valores de auto expresión ponen su énfasis en la tolerancia a los extranjeros, la protección ambiental, equidad de género y de homosexuales y lesbianas, y crecientes demandas por participación en la toma de decisiones en la vida económica y política. Los valores de supervivencia enfatizan la disciplina colectiva, la conformidad de grupos y la autoridad estatal, mientras que los valores emancipativos o de auto expresión enfatizan la libertad individual, la diversidad humana y la autonomía cívica.

A partir de estas distinciones, Inglehart y Welzel construyeron una matriz de dos ejes y colocaron a todas las sociedades evaluadas por la Encuesta Mundial de Valores. A partir de ahí construyeron un mapa cultural del mundo (Ver Gráfico 07).

El supuesto central, y aquí la relación fundamental entre seguridad y democracia, es que conforme las sociedades van mejorando sus estándares de vida, van migrando diagonalmente desde el eje hacia el cuadrante superior derecho. Una sociedad que vive bajo condiciones de alta seguridad existencial y autonomía individual, hace que las personas pongan una fuerte prioridad en la auto expresión y en la democracia (Inglehart y Welzel 2005). En sentido contrario, una sociedad que vive bajo condiciones de inseguridad (física o económica) no va priorizar los valores que son predictores de una democracia formal y efectiva. Por tanto, para mantener o migrar hacia estos valores, las personas deben tener satisfechas sus necesidades básicas de seguridad.

Gráfico 07. Mapa Cultural del Mundo



Fuente: Wikimedia Commons. Traducción Propia

¿Y qué efecto tiene la corrupción en la democracia? Para Inglehart y Welzel, la democracia efectiva refleja la manera en que los funcionarios públicos usan el poder de maneras en que no privan a los ciudadanos comunes de sus derechos como ciudadanos. En este sentido, la corrupción es particularmente grave. Por definición, según Inglehart y Welzel, corrupción significa que los funcionarios públicos no están prestando los servicios en la manera en que la ley los obliga a hacerlo. Por el contrario, proveen los servicios solo a un grupo privilegiado de personas que pueden darse el lujo de comprar estos servicios a cambio de favores o pagos extras. Esto implica abuso de poder y violación de los derechos civiles de las personas comunes a quienes se les priva de un derecho que es suyo por ley. Como la corrupción distribuye los privilegios de una manera altamente discriminatoria y selectiva, afecta a las masas quitándoles el poder y por tanto también a la efectividad de la democracia. Es decir, atenta contra la

igualdad política y contra la soberanía del pueblo. Para Beetham et. al. la corrupción es otro factor relevante que afecta la calidad de la democracia.⁵³

Cuando el servicio público afectado por la corrupción que no se está prestando a la comunidad como la ley manda es la seguridad, se deriva una compleja y nueva dimensión de abusos y violaciones a derechos que se explorarán a lo largo de esta investigación.

F) Seguridad y Corrupción

La inseguridad ciudadana está altamente vinculada con la corrupción, se retroalimentan⁵⁴. La evidencia recopilada por diversas investigaciones nos demuestra que en varios países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas⁵⁵. En este sentido, la corrupción de funcionarios públicos con frecuencia es un producto de la delincuencia organizada. Los individuos que participan en actividades ilícitas graves y rentables (estén o no relacionadas con el contrabando de esculturas antiguas, materiales nucleares, drogas o migrantes ilegales o prostitución) invariablemente cuentan en algún momento con el apoyo de funcionarios públicos corruptos. La corrupción es necesaria para que la delincuencia organizada pueda funcionar⁵⁶. Esta relación entre corrupción y seguridad es tan estrecha, que incluso se afirma que la capacidad de los grupos delictivos organizados para crecer depende en gran medida de las relaciones que establezcan con funcionarios corruptos. La mayoría de los grupos delictivos organizados deben el enorme éxito de sus empresas ilícitas a su capacidad para corromper a funcionarios públicos⁵⁷.

Transparencia Internacional (2013), describe muy claramente este círculo vicioso entre seguridad y corrupción en el marco de la lucha contra el narcotráfico en las Américas. Señalan que existe una relación directa entre corrupción, impunidad y narcotráfico. Por un lado, la corrupción y la cooptación por organizaciones criminales de las instituciones responsables de la seguridad pública y administración de justicia impiden que éstas desarrollen de manera

⁵³ Beetham, David; Carvalho, Edzia; Weir, Stuart (2008). Op. Cit., págs. 28-29.

⁵⁴ García Mejía, Mauricio (2011). Metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en programas de seguridad ciudadana, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 49. , pág. 8.

⁵⁵ Inter-American Commission on Human Rights (CIDH). (2009). “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, OEA, pág. 13.

⁵⁶ Savona, Ernesto Ugo (2006) “Metodología para medir la probabilidad de que se produzca un acto determinado de la delincuencia organizada”, Naciones Unidas. Foro sobre el Delito y La Sociedad, Volumen 5, número 1, pág 48.

⁵⁷ Idem.

efectiva, autónoma y transparente las actividades para las cuales fueron creadas. Esto es un ataque directo a la democracia y al estado de derecho. Al favorecer los intereses de una minoría, la de los narcotraficantes, la corrupción debilita la prestación de un bien público esencial para toda mujer y hombre en la región: la seguridad. Por el otro, el narcotráfico incentiva la corrupción al ofrecer recursos, a funcionarios públicos que prestan servicios en instituciones débiles y por lo tanto vulnerables a prácticas corruptas.⁵⁸

Pero la corrupción y la inseguridad también se relacionan de otras maneras. Tal como lo demuestran Dammert y Malone⁵⁹ con datos para Argentina, la corrupción y la confianza en la policía son predictores significativos de una percepción distorsionada de la criminalidad de un país. Es decir, entre menos confianza tiene la ciudadanía en su policía, mayor va a ser la percepción de inseguridad. Por el contrario, entre mayor es la percepción de confianza en la policía, menor será la percepción de inseguridad.

La relación entre seguridad y corrupción se desarrollará con más detalle a lo largo de esta investigación.

2. ¿QUE SE ENTIENDE POR CORRUPCIÓN POLICIAL?

A) Algunas definiciones

La definición de lo que se entiende por corrupción policial no es un asunto pacífico en la doctrina especializada. En términos generales, la corrupción se entiende como el abuso de poder para beneficio privado, directo o indirecto. La corrupción pública en cambio, puede ser entendida como aquellas conductas que se desvían de los deberes formales de una función pública por beneficios particulares (para sí, familiares cercanos, camarilla), pecuniarios, o ganancias de status; o violan las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia para beneficio privado. Esto incluye conductas tales como el soborno (uso de recompensas para cambiar las decisiones de una persona); el nepotismo (concesión de apoyo por una relación estrecha en lugar del mérito), y la malversación (uso ilegal de recursos públicos para fines privados) (Nye 1989). Las manifestaciones de la corrupción son muy diversas en las

⁵⁸ http://www.transparency.org/news/pressrelease/20130605_combatir_la_corrupcion_y_la_impunidad_es_basico_paraenfrentarel visitado el 01/03/2015 08:15 p.m.

⁵⁹ Dammert, Lucía; Malone, Mary Fran T. (2002) “Inseguridad y Temor en la Argentina: El Impacto de la Confianza en la Policía y la Corrupción sobre la Percepción Ciudadana del Crimen”. En Desarrollo Económico – Revista de ciencias Sociales, vol. 42 No 166 (Julio-Septiembre 2002), p. 299.

organizaciones públicas. Además, la definición de lo que es “corrupto”, puede tener matices importantes dependiendo de cada sociedad.

Más específicamente, Sherman (1974), Goldstein (1975) y Klockars (2000) definen la corrupción policial como el abuso de la autoridad policial para obtener beneficios personales. Sin embargo, Skogan y Meares (2004) resaltan el que la corrupción puede ser para obtener beneficios personales, pero también para obtener beneficios públicos, lo que se conoce como “corrupción de causa noble”⁶⁰. En este mismo sentido, Kleining (1996)⁶¹ define que un policía actúa de manera corrupta cuando, en ejercicio o dejando de ejercer su autoridad, actúan con la intención primaria de promover beneficios propios o departamentales/divisionales.

Por su parte, Roebuck y Barker (1974) definen ampliamente la corrupción policial como cualquier forma de conducta desviada, deshonesta, inapropiada, antiética o criminal por parte de un policía.

Otras definiciones como la de la Comisión Mullgan (1961) también son amplias, indicando que un oficial es corrupto si acepta dinero o algo valioso por hacer algo que está obligado a hacer de todas maneras, que está obligado a no hacer, o a ejercer una discrecionalidad legítima por razones impropias. Esta definición es consistente con las definiciones comprendidas de la mayoría de los Códigos Penales latinoamericanos para corrupción de funcionarios, bajo los tipos penales de cohecho propio y cohecho impropio. Punch (1995) amplía la definición de Mullgan agregando que también es corrupto un acto cuando se utilizan medios ilegales para lograr objetivos aprobados, incorporando así el concepto de “corrupción de causa noble” en la definición.

B) Tipologías de corrupción policial.

Existen diversas tipologías en materia de corrupción policial, las cuales lógicamente dependen de lo que definen sus autores como corrupción. Algunas tipologías distinguen la corrupción por el tamaño. Entre estos se encuentra Kleining (1996)⁶², que distingue entre sobornos y gratuidades. Newburn (1999) resume el debate entre quienes defienden y se oponen a las gratuidades, por tratarse del primer peldaño en la escalera que lleva a poner la función pública al servicio de intereses privados, de terceros, de los mismos policías o de ambos, que no es otra

⁶⁰ Ver infra pág. 58

⁶¹ Cit. por Newburn, Tim (1999) “Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature”, Police Research Series Paper 110. Home Office, Policing and Reducing Crime Unit pág. 7.

⁶² Citado por Newburn 1999, Op. Cit., pág. 9.

cosa que el inicio de la escalera de la corrupción. Esta es una tipología basada en la legalidad o ilegalidad de lo que el observador considera subjetivamente, según su propia moral, como un acto corrupto.

También se cita la tipología de Roebuck y Barker (1974), quienes postulan la existencia de ocho grandes tipos de corrupción policial, a la que Punch (1985) le agrega una novena. Esta tipología no clasifica los actos corruptos según su magnitud, sino por el objetivo de la conducta: (i) corrupción de autoridad (funcionarios que reciben beneficios sin violar la ley), (ii) comisiones ilegítimas, (iii) robo de oportunidad, (iv) extorsión, (v) protección de actividades ilícitas, (vi) manipulación de investigaciones policiales, (vii) participación directa en actividades criminales, (viii) venta de prerrogativas internas, y (ix) alteración de evidencia.

Otras tipologías, como la planteada por la Comisión Knapp (1972) que se describe más adelante, están enfocadas en la gravedad del tipo de acto corrupto y en la naturaleza y motivación de quién lo comete.

Otras tipologías distinguen por el ámbito o escenario en el que se da la corrupción. El primero corresponde al área administrativa e incluye los oscuros manejos de recursos humanos y económicos que se realizan en la institución a través de ascensos, destinos, recaudaciones, compras, etc. El segundo ámbito de corrupción es el nivel operativo, aquel donde la Policía mantiene una estrecha relación con la sociedad a través de su trabajo cotidiano en la prestación de servicios y donde determinadas unidades policiales tienen un amplio margen de maniobra para protagonizar actos de corrupción. El tercer escenario de la corrupción policial es el ámbito político que, por su envergadura, es el que más controversia ha despertado porque incluye, en la relación policía-gobierno, el intercambio de privilegios, prebendas y prerrogativas gubernamentales a cambio de protección y lealtad policial (Quintana 2005).

Otras tipologías como la propuesta por Miller (2003) distinguen según el nivel de articulación o generalización del fenómeno. Así, separan entre “corrupción individual”, como aquella que abarca a miembros de la policía involucrados en actividades corruptas de manera aislada frente a otros colegas, y; la “corrupción interna en red”, que involucra a grupos de policías actuando de manera coordinada.

Otras tipologías⁶³ parten de definiciones más comprensivas de la corrupción y buscan agrupar la gran cantidad de tipos de conductas antiéticas por sus causas posibles, distinguiendo entre: (i) corrupción, que implica el abuso directo de la posición, para hacer o no hacer algo, en una relación de intercambio implícito o explícito con otros, adentro o afuera de la organización policial; (ii) otras formas de criminalidad policial, que implican romper la ley, pero no involucran el intercambio con un corruptor o el abuso de su posición, como por ejemplo el uso de drogas, narcotráfico, robos, asesinatos, etc. y que se darían en su tiempo libre; y, (iii) faltas disciplinarias, que son violaciones a procedimientos interno, como declararse enfermo cuando no lo está, falsear información de gastos o de horas extra trabajadas, etc. Similar tipología proponen Porter y Warrander (2005), a diferencia de que en lugar de “faltas disciplinarias”, incluyen en su propuesta las “faltas de causa noble”.

Finalmente, está la tipología de riesgos que los clasifica según los macro procesos de la cadena de valor de la seguridad ciudadana (García, 2011).

⁶³ Quinton, Paul y Miller, Joel (2003). Promoting ethical policing: Summary findings of research on new misconduct procedures and police corruption. Home Office Online Report No 12, London.

Tabla 05. Cadena de Valor de la Seguridad Ciudadana

Infraestructura de la Organización				
• Liderar el desarrollo de actividades	• Fortalecer la capacidad de coordinación interinstitucional	• Modernizar estructuras y procesos de trabajo	• Desarrollar planes institucionales	• Asegurar y controlar recursos financieros
Desarrollar Tecnología				
• Identificar necesidades de información	• Desarrollar sistemas de información		• Analizar información	
Gestionar Recursos Humanos				
• Definir Plan de RRHH	• Diseñar perfiles • Reclutar personal	• Seleccionar personal • Desarrollar personal	• Capacitar personal • Evaluar personal	• Recompensar personal
Gestionar Abastecimiento				
• Planear adquisiciones y contrataciones	• Contratar servicios de terceros	• Supervisar servicios de terceros	• Adquirir bienes	• Distribuir Bienes • Mantener bienes
Desarrollar Políticas de Seguridad	Prevenir la Violencia	Controlar y Sancionar	Rehabilitar y Reinsertar a la Sociedad	Supervisar y Evaluar Políticas
<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar tema en la agenda pública • Analizar requerimientos • Movilizar recursos • Aprobar normativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la Interacción Social en las Comunidades • Prevenir Violencia Doméstica, Sexual y de Género • Prevenir Violencia Juvenil • Prevenir factores situacionales • Prevenir criminalidad organizada 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener Seguridad Pública • Procesar Denuncias • Ejercer Acción Penal • Juzgar Causas • Proveer Defensa Judicial • Controlar Fronteras 	<ul style="list-style-type: none"> • Atender Víctimas • Rehabilitar a Privados de Libertad 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorear ejecución de programas • Evaluar impacto • Rendir cuentas • Controlar ejecución

MACRO PROCESO	RIESGO DE CORRUPCIÓN
Desarrollar Políticas de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de políticas de seguridad que favorecen a un grupo de interés en particular • Asignación de recursos y beneficios a cambio de apoyo institucional.
Prevenir la Violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Direccionamiento político en el uso de los recursos destinados a programas de prevención.
Controlar y Sancionar	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando un policía, en virtud de su función, recibe alguna forma de ventaja material sin violar la ley, como una comida, un servicio, una invitación • La recepción de bienes, servicio o dinero para favorecer permanentemente los intereses de un tercero, como por ejemplo, otorgar preferencia al patrullaje de una determinada zona, calle o cuadra de la ciudad. • Robo de oportunidad en la escena de un delito o a las víctimas de un accidente de tránsito • Aceptar un soborno para no dar cumplimiento a la ley, como por ejemplo, detener a una persona • Protección de actividades ilegales, de manera de permitir su continuación (prostitución, drogas, pornografía) • Arreglos que llevan a socavar la investigación criminal, que puede implicar, por ejemplo, la pérdida de los elementos probatorios • Actividades criminales propiamente dichas realizadas por policías (secuestros, homicidios, tráfico de drogas, robos, estafas, etc.). • Compra o intercambio de beneficios al interior de la institución (vacaciones, cambios de colocación, promociones) • Sembrar evidencias. • Condicionar la activación del mecanismo de respuesta policial al pago de un soborno • Soborno para orientar la investigación fiscal o para conseguir que se archive. • Cobro de comisión por los bienes recuperados. • Pago de soborno para el otorgamiento de visas, pasaportes y autorizaciones de salida del país. • Cobro de soborno para permitir el contrabando de mercancías, tráfico ilícito de drogas e insumos químicos, de armas y municiones, de madera, de bienes culturales, de animales y de recursos naturales protegidos. • Sobornos para evitar sanciones relacionadas al control de las reglas de tránsito vehicular. • Pago o presión política a autoridades judiciales para obtener resoluciones favorables contrarias a la Ley (prevaricato), a favor o contrarias de una persona o partido político. • Pagos a personal administrativo de auxilio judicial o fiscal para acelerar trámites, extraviar expedientes, manipular notificaciones o alterar documentos. • Falta de independencia judicial por nombramiento político de jueces y fiscales

	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de la fuerza pública o inteligencia para fines políticos. Esto incluye extorsión, agresión, violación derecho de privacidad.
Rehabilitar y Reinsertar a la Sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Requerir pagos para obtener beneficios penitenciarios que no corresponden con su peligrosidad. • Requerir pagos a cambio de seguridad en los establecimientos penitenciarios, alimentación básica, o ingreso irregular de visitas o bienes (armas, celulares, drogas, etc.). • Permitir fugas de los establecimientos penitenciarios o centros de reclusión.
Supervisar y Evaluar Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de transparencia en la información sobre desempeño y resultados de los programas.
Infraestructura de la Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de transparencia en el uso de los recursos. • Malversación de recursos.
Desarrollar Tecnología	
Gestionar Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Nepotismo. Se contrata a personal por razones distintas al mérito (parentesco, amistad, afiliación política) • Asignación a ciertas posiciones especialmente atractivas para actos de corrupción (drogas, tránsito e inteligencia en lo operativo, logística o inspección) por cobros o con la expectativa de recibir parte del beneficio ilegal. • Soborno a colegas para impedir el curso normal de las investigaciones administrativas.
Gestionar Abastecimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisiciones de emergencia sin aplicación de los controles de rutina • Adquisiciones orientadas a un determinado proveedor • Falta de transparencia y publicidad de los procesos de adquisición • Sustracción de bienes almacenados • Desviación de los bienes adquiridos al mercado (armas, municiones, combustible) • Recursos destinados a fines distintos a los del programa o servicio para el que fueron adquiridos. • Adquisición de bienes o servicios a precios sobrevaluados

Fuente: García Mejía, Mauricio (2011). Metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en programas de seguridad ciudadana, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 49.

C) Precisando el objeto de análisis

De todas las definiciones y tipologías de corrupción, se pueden extraer algunas características del fenómeno de la corrupción policial:

- Al definir la corrupción, se debe poner atención tanto a los medios, a los fines como a la motivación detrás de la conducta (Newburn 1999).

- Los actos corruptos pueden involucrar el uso o el abuso de la autoridad organizacional (Newburn 1999).
- Los actos corruptos también pueden involucrar el uso de bienes del Estado para fines distintos para los que fueron asignados.
- La corrupción puede ser “interna” (entre policías) o “externa” (con personas de fuera de la fuerza) (Newburn 1999).
- Cuando es externa, hay un participante que puede ser voluntario o involuntario.
- La motivación detrás de un acto es corrupta cuando la intención primaria es para promover intereses privados u organizacionales. Un acto corrupto puede tener también objetivos aprobados (Newburn 1999).
- La motivación es un elemento central para distinguir un “acto corrupto” de un “acto incompetente”. La separación es útil porque ambos pueden tener consecuencias distintas.
- La corrupción tienen un componente moral (Newburn 1999). Sin embargo, si la regla moral no está recogida en el derecho positivo (leyes, reglamentos, directivas, etc.) una burocracia va a encontrar limitaciones para forzar su cumplimiento.
- Puede involucrar influencia indebida en la conducta de una persona en una posición de decisión (García, 2011).
- Un acto corrupto puede ser una acción o una omisión de acción.

En resumen, puede afirmarse que, en esencia, corrupción implica que el policía toma decisiones y actúa utilizando criterios distintos a las reglas y principios que rigen el servicio y a su profesión, con la motivación principal de lograr algún tipo de ventaja para sí o para terceros.

Sin embargo, a fin de restringir el objeto de análisis de esta investigación se necesita construir una definición más operativa que permita precisar, objetivamente, qué es un acto corrupto. No se van considerar como corrupción policial prácticas que pueden ser moralmente reprobables o inapropiadas para algunos. Solo se consideran como conductas corruptas aquellas que son explícitamente prohibidas en alguna ley, reglamento o código de conducta formalmente establecido que es de aplicación mandatoria para los policías⁶⁴.

⁶⁴ Por tanto, la definición incluye las diferentes tipologías de corrupción antes descritas, siempre y cuando la falta de conducta esté expresamente prohibida en alguna norma. Esta definición puede ser enmarcada como una visión “positivista”, pues lo relevante, más allá de su moralidad, es que sea una conducta prohibida en una norma formalmente establecida.

Por tanto, adaptando la definición de Wikström (2010) de un crimen, acá se entenderá por *corrupción policial aquellos actos que violan reglas de **conducta formalmente establecidas** que tienen por objetivo evitar comportamientos desviados de los deberes formales de la función pública policial, con el fin de obtener beneficios particulares o de terceros.*

Deliberadamente, ésta no es una investigación sobre integridad, sino de corrupción. Siguiendo a Sparrow, el foco de la investigación es en el riesgo de corrupción y en su solución, buscando entender bien el proceso de cómo opera, y encontrar mecanismos para sabotear ese proceso y prevenir su materialización. "Integridad" es un concepto distinto a "corrupción". Corrupción, en esta investigación, no es ausencia de "probidad" o "integridad", es algo concreto, observable. Es una definición más operativa.

D) ¿Por qué es tan difícil controlar la corrupción policial?⁶⁵

Siguiendo la caracterización de riesgos de Sparrow (2000, 2012), los riesgos de corrupción en la policía presentan ciertas características que hacen particularmente difícil su control en términos operativos:

- 1- Son invisibles. Es muy difícil identificar causas, medir y evaluar su impacto. Esto dificulta además convocar recursos para financiar cualquier actividad de mitigación.
- 2- Se dan en un ambiente de equilibrio con fuerzas que lo empujan hacia su nivel actual. Normalmente hay personas o grupos que se benefician del status quo, por lo que ejercen presión hacia el mantenimiento de la situación actual.
- 3- Algunos de estos riesgos son tolerados por la cultura de la organización porque mejoran la efectividad de la entidad. Serían actos donde no solo existe un beneficio personal, sino que también para la entidad. Por ejemplo, alterar una investigación para que no sea liberado un sospechoso en un caso de notoriedad pública. Esto es la llamada "corrupción de causa noble".
- 4- En algunos casos pueden llegar a ser de muy alto nivel, si es que el problema de corrupción es sistemático y ya ha abarcado al poder judicial y otros poderes del Estado. No así en todos los casos. Se desarrollará más adelante y con mayor profundidad esta característica a partir de la teoría de la acción colectiva.
- 5- El control de estos riesgos ocurre en un ambiente hostil al contralor. La actividad de control de riesgos de corrupción al interior de la entidad policial no es bien vista, no hay colaboración

⁶⁵ Se parte de la premisa que si fuera sencillo controlarla, no habría corrupción policial, pero es un fenómeno presente globalmente.

normalmente por la posibilidad de amenazas o el conocido “código de silencio”. Además, es muy probable que no haya apoyo de los jefes para su control, pues éstos evalúan si el control de estos riesgos más bien no empeora la capacidad operativa de la entidad o afecta su reputación de manera negativa. Esto afecta el tipo de métodos que se puedan utilizar en el control del riesgo.

Klockars et al. (2000) agregan un elemento adicional que es la falta de víctimas directas dispuestas a reportar los actos de corrupción en muchos de los casos.

Las características de la tarea policial la hacen particularmente propensa a corrupción como se verá más adelante, aunque en unas áreas más que en otras. Esto es especialmente grave en aquellas tareas donde hay crímenes “sin víctima”⁶⁶ como ocurre con la prostitución, las infracciones de tránsito, narcotráfico, etc. En estos casos, incluso ante una denuncia, los testigos carecerían de credibilidad⁶⁷. Los oficiales de policía enfrentan estas tareas con amplios poderes discrecionales, en contextos con muy poca supervisión directa y escasa rendición de cuentas.

En términos generales, existen cuatro elementos que contribuyen a crear oportunidades para la corrupción según Klitgaard (1996), a saber: (i) la existencia de un poder monopólico, (ii) una alta tasa de discrecionalidad de quien ostenta este poder, (ii) la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones, y (iv) la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas. Esto lo ha graficado en la siguiente fórmula: corrupción = monopolio + discreción – responsabilidad (integridad, transparencia y rendición de cuentas).

En el mismo sentido, Echebarría (2007) sostiene que tres son los factores que determinan la naturaleza y la envergadura de la corrupción. Primero, la extensión de las “zonas grises”, entendidas como espacios de amplia discrecionalidad, sin transparencia ni supervisión. Mientras más extensas y numerosas sean estas zonas, mayor podrá ser la corrupción. Segundo, las características del control disuasorio sobre los hechos de corrupción, en especial en lo referido a los costos, sobre todo sanciones, que impone a quienes incurran en ella. Tercero, los incentivos que tienen los funcionarios públicos para actuar con probidad. De ello se deriva la necesidad de reducir al mínimo las “zonas grises”; de elevar los riesgos a la exposición, es

⁶⁶ El afectado por estos delitos es “la comunidad en su conjunto”. No necesariamente hay un individuo que sea afectado especial o directamente por el delito.

⁶⁷ Skogam y Maers (2004), Op. Cit, pág 40.

decir, la posibilidad de ser descubierto; y, de contar con una adecuada estructura de incentivos y compensaciones en la administración pública.

A lo largo de esta investigación se profundizará en las causas de la corrupción policial a fin de lograr una mejor comprensión del fenómeno.

3. UNA REVISIÓN DE LOS MARCOS CONCEPTUALES EN LA LITERATURA SOBRE EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN POLICIAL

“The source of every Crime, is some defect of the Understanding; or some error in Reasoning; or some sudden force of the Passions. Defect in the Understanding is Ignorance; in Reasoning, Erroneous Opinion. Again, ignorance is of three sort; of the Law, and of the Sovereign, and of the Penalty.”

— Thomas Hobbes, Leviathan

A) Un vistazo general

En los últimos 15 años el tema de corrupción policial ha sido objeto de estudio por los académicos a nivel internacional, con muy reducido desarrollo específico para América Latina⁶⁸. Mucha de la literatura disponible a nivel global está referida a la documentación de

⁶⁸ Específicamente para América Latina destacan estudios sobre:

- (i) Casos de éxito: Frühling (2007) “Police Legitimacy in Chile”. En Legitimacy and Criminal Justice. International Perspectives. Tom R. Tyler Editor. New York, Russell Sage Foundation, pgs.115- 145.,
- (ii) Análisis del impacto de la confianza y corrupción policial en la percepción del crimen: Dammert, Lucía; Malone, Mary Fran T. (2002) “Inseguridad y Temor en la Argentina: El Impacto de la Confianza en la Policía y la Corrupción sobre la Percepción Ciudadana del Crimen”. En Desarrollo Económico – Revista de ciencias Sociales, vol. 42 No 166 (Julio-Septiembre 2002), pp. 285-301.
- (iii) Análisis de conducta policial y democracia en América Latina: Cruz, José Miguel (2010). Mala Conducta Policial y Democracia en América Latina. En Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010 (Num.33), Universidad de Vanderbilt, 6 p.
- (iv) Diagnóstico de la situación de seguridad en Centro América, con referencias al problema de la corrupción policial: WOLA (2009) ¿Proteger y Servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica Washington DC., 55 p.
- (v) Medidas de control de corrupción en seguridad y policía: García Mejía, Mauricio (2011). Metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en programas de seguridad ciudadana, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 49, pp 5-56, y Tudela, Patricio (2011). Policía, Accountability y Control Interno: Líneas de Acción para un Mejor Desempeño Policial. Fundación Paz Ciudadana, Santiago, Chile, 151 p.

casos de éxito⁶⁹ y es una recopilación de buenas prácticas⁷⁰, o se enfoca en un tipo específico de corrupción policial⁷¹, pero es poca la literatura que busca construir marcos conceptuales completos para entender y tratar el fenómeno de la corrupción policial, entendidos estos marcos como un producto escrito o visual que explica, sea gráficamente o de una manera narrativa, los principales factores, conceptos o variables y las presuntas relaciones entre ellos⁷². Como lo explica Peters (2012), una teoría debería producir una serie de afirmaciones generales con consistencia interna que explican un fenómeno en una variedad de entornos. Deberían tener, por tanto, cierta capacidad de predicción.

El trabajo académico principal existente se basa en el análisis de factores de riesgo resultantes del estudio de expedientes disciplinarios o de encuestas a policías, a partir de los cuales se intenta construir modelos que permiten, entre otras cosas, medir la propensión de un policía a incurrir en conductas antiéticas. Los principales marcos son los siguientes:

B) Teorías empíricas

Se ha colocado acá bajo la denominación de “teorías empíricas” a dos cuerpos de conocimiento que fueron contruidos a partir de la recopilación y observación de causas y buenas prácticas de control de la corrupción policial, particularmente en países de habla inglesa, pero sin un marco conceptual completo como se definió antes. Si bien es problemático iniciar con una teoría que se puede argumentar no cumple con los elementos necesarios para ser considerados teorías como se describieron en el apartado anterior, se les incluye en reconocimiento por su carácter pionero y por la importancia que han tenido en el desarrollo de la literatura que les ha seguido sobre control de la corrupción policial.

a) Teoría de los Factores del Cargo

Partiendo del análisis de la literatura de habla inglesa existente a la fecha, Newburn (1999) desarrolla una de las primeras teorías de los factores que intervienen en el desarrollo de prácticas corruptas en las organizaciones policiales. Partiendo de la distinción de Sherman

⁶⁹ V.g.: ADB/OECD Conference (2000): Progress in the Fight against corruption in Asia and the Pacific, para los casos de las policías de Korea y Londres.

⁷⁰ V.g. US Department of Justice. Principles for Promoting Police Integrity: Examples of promising police practices and policies, January 2001.

⁷¹ V.g. COOPER Jonathon A. (2012) Noble cause corruption as a consequence of role conflict in the police organisation, Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, 22:2, 169-184,

⁷² Miles y Huberman (1994), citado por MAXWELL (2013) Qualitative Research and Design: an Interactive Approach. SAGE Publications, pág. 39.

(1974), organiza las variables entre “factores constantes” y “factores variables”, todos relacionados al cargo que ocupa el policía⁷³, pasando luego a tratar por separado la corrupción ligada a las drogas.

- Factores Constantes

- Discreción: Los policías tienen una considerable libertad de decisión en cuanto a aplicar o no alguna normativa en particular, dando lugar a que esas decisiones sean influenciadas por consideraciones materiales o de otro tipo de beneficios diferentes al juicio profesional. Un factor causal de esta causa, es que los policías son formados para hacer cumplir todas las leyes, pero sin embargo, esto no es práctico o posible, por lo que muchos actores esperarían algún tipo de priorización. Como no hay consenso sobre estas prioridades, la cuestión de quién define estas prioridades es crucial⁷⁴.
- Reducida visibilidad gerencial: Las acciones de un oficial de policía normalmente tienen baja visibilidad para sus mandos superiores. La mayoría están dispersos por el terreno con poca o ninguna supervisión directa. Son además las partes más secretas de la policía donde las acusaciones de malas prácticas son más comunes⁷⁵. Sin embargo, señala que en algunos casos la presencia gerencial puede más bien apoyar las malas prácticas, cuando algunos oficiales superiores pueden reiterar constantemente la necesidad de cumplir las reglas formales, pero sin embargo, con su conducta, ponen énfasis en el éxito aun cuando las reglas han sido “dobladadas”⁷⁶.
- Baja visibilidad pública: Mucho del trabajo de los policías no es presenciado por el público, probablemente solo por la persona o personas con las que están lidiando en ese momento. Para agravar el problema, los policías tienen acceso a muchos espacios privados que no pueden ser observados del todo.
- Secreto entre pares: La cultura policial está caracterizada por un algún nivel de solidaridad interna y por el secreto. También existen fuertes lazos de solidaridad en la cultura policial, que han sido identificados en diversas indagaciones

⁷³ De ahí la denominación que se le ha dado acá de “Teoría de Factores del Cargo”.

⁷⁴ Sherman 1978, citado por Newburn (1999), Op.Cit, pág 12.

⁷⁵ Evans y Morgan 1998, citado por Newburn (1999), Op.Cit, pág 18.

⁷⁶ Punch 1994, citado por Newburn (1999), Op. Cit. Pág 5.

oficiales como un factor que tanto facilita y promueve la corrupción, como que dificulta las indagaciones y los esfuerzos de control.

- Secreto gerencial: Los jefes de policía normalmente han trabajado “desde la calle” escalando hasta su posición actual, por lo que comparten muchos de los valores de aquellos a quienes supervisan. Es una cultura que promueve una posición adversarial ante cualquiera que no es policía o que cuestiona la actividad policial.
- Problemas de status: Se dice que los oficiales de policía son mal pagados con relación a sus poderes y los bajos sueldos son una causa de falta de integridad para las personas en cualquier posición⁷⁷. Pero el problema no sería solo bajos sueldos, sino también la percepción de inequidades en el ingreso dentro de la misma fuerza.
- Asociación con infractores de la ley/contacto con la tentación: Los policías inevitablemente entran en contacto con una amplia variedad de personas que tienen interés en que no cumplan su deber policial. Las organizaciones criminales no pueden llevar adelante sus “negocios” sin asegurar que la intervención policial será mínima. Si a esto se suma la discreción del policía, la limitada visibilidad de las acciones policiales y el código del secreto, las oportunidades de caer ante las tentaciones son grandes. Además, aquellos interesados en mantener en un mínimo la actividad policial, que ya de por sí están en actividad delictiva, pueden tener acceso a cantidades sustanciales de dinero u otros beneficios.
- Factores Variables
 - Estructura comunitaria: Se refiere al grado de anomia, al *ethos* político y a la extensión del conflicto cultural. Newburn resume que la literatura mayoritaria de Estados Unidos y Australia sugiere que la captura por el ambiente político es probablemente la principal explicación de por qué los departamentos de policía se vuelven corruptos⁷⁸. Señala que en el Reino Unido no es así, debido en gran medida a la baja influencia del control político local en la policía. Por otro lado, resalta, citando a Sherman (1978) que la tolerancia de la comunidad a la

⁷⁷ Van Reenen 1997, citado por Newburn (1999), Op. Cit. Pág 20.

⁷⁸ Goldstein, 1975; Knapp, 1972; Mollen, 1994; Fitzgerald, 1989; Wood, 1997, Sherman 1978 citado por Newburn (1999), Op. Cit. Pág 21.

corrupción policial puede facilitar que los departamentos de policía se vuelvan corruptos.

- Características organizacionales: Hay una fuerte relación entre la ausencia de “orgullo profesional” y el desarrollo de malas prácticas al interior de la organización. Mantener la moral, estándares de profesionalismo, y respeto por la autoridad dentro de la organización, son, dentro de la visión de la Comisión Wood, “factores protectores” que cuidan el giro hacia la corrupción.
- Oportunidades legales para la corrupción: Las fuentes principales de corrupción están en los proveedores de “placeres ilegales”, como la prostitución, alcohol, juego, y narcóticos, los llamados “crímenes sin víctima”⁷⁹. En estos casos, también se observan leyes que son inejecutables, siendo aquellas que son ilegales en casi todo el mundo, pero que las personas siguen realizándolas. Otro flanco de oportunidades son la explotación de regulaciones menores o triviales como las asociadas a construcción, tráfico y licencias.
- Controles de corrupción: Newburn arranca con el postulado de Sherman de que es probable que las diferencias en los niveles de corrupción entre departamentos de policía que tienen recursos organizacionales y ambientes políticos similares, se puede explicar por el control social dentro y fuera de las agencias. Si bien señala que nadie más se atreve a especular sobre el rol de los controles, pocos dudan que su ausencia no sea un estímulo para la corrupción.
- Organización social de la corrupción: Nuevamente citando a Sherman, Newburn refiere dos formas básicas de organización de la corrupción, como son los “eventos” (actos independientes de corrupción) y “arreglos” (actos de corrupción duplicados regularmente).
- Cinismo moral: La inevitable asociación rutinaria por su trabajo con infractores de la ley, viendo la deshonestidad de tantos, incluso personas de buena reputación que infringen la ley, hacen que empiecen a desarrollar una actitud cínica y terminen viendo a la corrupción como un juego en que todos ganan algo⁸⁰. Esto se agrava porque se espera que los policías se adhieran a estándares que ellos saben que otros en posiciones de autoridad no se adhieren.

⁷⁹ Sherman 1978, citado por Newburn (1999), Op. Cit. Pág 22.

⁸⁰ Godstein 1975, citado por Newburn (1999), Op. Cit. Pág 24.

La investigación de Newburn también resume las políticas orientadas a reducir la corrupción y que se usan más frecuentemente. Las agrupa bajo cuatro grandes categorías, a saber: (i) gestión de recursos humanos, (ii) políticas anti corrupción, (iii) controles internos, y (iv) ambiente y controles externos. En lo referente a Recursos Humanos, son comunes las políticas referidas a selección de personal, la introducción de materias sobre ética en el currículum, y la creación de normas y criterios respecto de la responsabilidad de los supervisores en el accionar de sus subordinados. En relación con el control interno, sugiere fortalecer el control preventivo y el control punitivo mediante el uso de investigaciones realizadas por agentes encubiertos, entre otras formas.

El problema de esta teoría es que carece de una adecuada articulación entre los componentes, no solo del diagnóstico y como las diferentes variables ahí identificadas se interrelacionan, sino particularmente entre las causas y las soluciones.

b) Teoría Multifacética

La investigación de Quinton y Miller 2003 se enfoca las policías de Gales e Inglaterra a raíz de los escándalos de corrupción de años anteriores y de la percepción de “verdadero fastidio” del 20% de los adultos entrevistados con la Policía. Parte del reconocimiento de la importancia crítica que tiene que la policía actúa de manera justa, profesional y con honestidad e integridad, lo que afecta la confianza en la Policía. Por un lado, analizan el impacto de nuevos procedimientos legales instaurados en materia disciplinaria, para luego realizar un diagnóstico general sobre la situación existente en materia de corrupción en la policía. Para el diagnóstico general, el estudio analiza la evidencia existente de corrupción policial y propone alternativas para atacar el problema. La información utilizada proviene de visitas realizadas a las Unidades de Estándares Profesionales recientemente creadas por la policía británica, que se dedican a recoger y analizar información sobre actividades antiéticas de diversas fuentes (colegas policías, informantes, el público, otras agencias, auditorías, vigilancia, etc.).

El estudio se enfoca en la corrupción policial, entendiendo que esta involucra el abuso directo de la posición o relación dentro de una relación de intercambio explícita o implícita con otros. Para los efectos del estudio no comprende otras formas de criminalidad policial o inconductas funcionales.

El estudio es interesante porque plantea una clasificación de factores que dan origen a la corrupción, como la han definido:

- Factores relacionados al trabajo

- Actitudes/conducta profesional: Policías con historias de quejas en su contra, desmoralizados en el trabajo o que demuestran, por el contrario, altos niveles de desempeño.
- Oportunidades para la corrupción: Como acceso fácil a información, inadecuada supervisión, relaciones con informantes, relaciones con criminales y policías que son elegidos como blanco pro el crimen organizado.
- Cultura organizacional y valores: Incluye énfasis en alto desempeño, baja consciencia de los temas de seguridad, protección de policías corruptos por otros colegas.
- Factores no relacionados al trabajo
 - Problemas personales/domésticos: Problemas con relaciones, alcohol, drogas, o finanzas.
 - Redes sociales con criminales: Directas o indirectas, son una fuente importante de corrupción. Incluyen largas relaciones formadas en ambientes de esparcimiento como gimnasios, bares, clubes, etc.

El estudio resalta también la importancia de lidiar con los problemas de inconducta y corrupción de una manera multi-facetica⁸¹, pero que a la vez sea pragmática y responda a las consideraciones prácticas. Resalta 4 principios interrelacionados:

- Solución de problemas: Para poder desarrollar respuestas focalizadas, a nivel central y local, es necesario análisis detallado que identifique la extensión y naturaleza de los problemas de conducta.
- Monitoreo y *accountability*: La efectividad de la solución de problemas probablemente descansa en tener en funcionamiento sistemas y políticas para el monitoreo y *accountability*. La investigación señala que estas deben incluir fortalecimiento de la supervisión y auditoría particularmente en las áreas de trabajo policial de “alto riesgo”.
- Proactividad: Los métodos proactivos son probablemente más efectivos para resolver los factores causales más amplios y problemas recurrentes.
- Cultura organizacional: La cultura antiética debe ser desafiada a nivel organizacional y para ello la educación es una herramienta clave.

La teoría de Quinton y Miller si bien es rica al resaltar que los problemas de corrupción tienen origen también por causas extra laborales, y presentar una categorización de soluciones

⁸¹ De ahí el nombre que se le ha asignado en esta investigación a esta teoría.

pragmáticas con efectividad probada en su contexto, presenta dos problemas principales para los objetivos de esta investigación. Por un lado, se enfoca en solo uno de varios tipos de corrupción policial, por lo que no ofrece una solución integral al problema. Segundo, la teoría se desarrolla a partir de un caso único como es la policía de Gales e Inglaterra con una problemática de corrupción muy particular (principalmente casos en que información policial es comprometida), por lo que la validez externa es cuestionable, particularmente en la realidad de América Latina donde los problemas de corrupción policial son más recurrentes en otros tipos de delitos, lo que sugiere que también sus causas pueden ser distintas.

C) Teoría Organizacional de Integridad Policial

Probablemente una de las teorías más completas sobre el fenómeno de la corrupción policial, está basada en el trabajo de Klockars et al. (2000, 2004, 2005). Surge como respuesta a la corriente tradicional de enfocar el tema de la corrupción como un problema administrativo tradicional, que mira el problema de la corrupción principalmente como un reflejo de los defectos morales de policías individuales. Por tanto, esta teoría pone énfasis en la importancia de la cultura organizacional y ocupacional. La teoría ha sido puesta a prueba en diversas agencias policiales de los Estados Unidos, y se ha aplicado en más de 15 países, como Canadá, Finlandia, Japón, Holanda, Pakistán, Sudáfrica, Reino Unido, y diversos países de Europa del Este.

Los autores enfocan su teoría en la “integridad policial” y la definen como “la inclinación normativa entre policías a resistir las tentaciones de abusar los derechos y privilegios de su cargo”. Plantea que el problema de la integridad policial descansa sobre cuatro dimensiones:

- Reglas Organizacionales: El cómo las reglas organizacionales son hechas, comunicadas y entendidas por el policía se relacionan con la integridad de la agencia.
- Mecanismos de prevención y control: Se refiere a la calidad de los métodos de la agencia para detectar, investigar y disciplinar las violaciones a las reglas.
- El “Código”: Romper el “código de silencio”, entendido como la prohibición informal para reportar las inconductas de compañeros policías, es crucial para desarrollar un ambiente de alta integridad.
- Expectativas públicas: Se refiere a la influencia que el ambiente social, económico y político en que las instituciones policiales operan tiene sobre la integridad de la agencia. Las expectativas públicas ejercen presiones distintas en diferentes jurisdicciones.

A partir de estas premisas, los autores desarrollan un instrumento tipo encuesta para medir el nivel de integridad policial. El cuestionario plantea una serie de escenarios hipotéticos y se les pide a los policías que se pronuncien frente a estos escenarios. Las respuestas obtenidas en las diferentes evaluaciones permitieron identificar aspectos de la cultura de las organizaciones que podían hacerlos más resistentes a oportunidades para incurrir en conductas anti éticas. La investigación demostró que las actitudes de la policía frente a la seriedad de la inconducta funcional, la medida disciplinaria que debería ser y finalmente resulta aplicada, y la disposición de los oficiales a tolerar inconductas en silencio, puede ser medido. La habilidad de medir estos ambientes de integridad podría tener gran potencial, pues existen respuestas administrativas específicas para cada una de las dimensiones del problema. Por ejemplo, si los oficiales no saben si cierta conducta viola las políticas de la agencia o cual sería la medida disciplinaria correspondiente, entonces la administración debería comunicar mejor esta información a los oficiales.

El problema de la teoría está en el objeto de análisis: Se enfoca en “integridad” y no en “corrupción”. Al hacerlo así, no explora todas las dimensiones del problema, sino que desarrolla una de las soluciones que podría entenderse como “un factor protector” frente al problema de la corrupción. Por ejemplo, personas que demuestren “falta de integridad” no necesariamente llegan a cometer actos de corrupción (porque no se les ocurre como hacerlo, no tienen la oportunidad, no ven como alternativa realizar un acto de corrupción, vergüenza, etc.); o personas “íntegras” pueden llegar a cometer actos de corrupción dadas las circunstancias correctas. La teoría no llega a explicar exhaustivamente el “por qué” de la corrupción, sino el “como” lograr ambientes de integridad y salta rápidamente a desarrollar un instrumento para su medición.

Las consecuencias de este enfoque son también de otros tipos. En el ejemplo mencionado anteriormente de que un agente no conoce que una conducta viola una regla disciplinaria, la solución administrativa sería probablemente una charla o mejorar la comunicación para que todos conozcan la norma. El problema radica en que, como lo plantea la Teoría de la Acción Situacional, muchas veces las reacciones de las personas ante ciertas situaciones no son racionales y por tanto sólo “conocer” la norma no va a cambiar lo que finalmente “hace” el policía bajo condiciones de estrés. Por tanto, al no desarrollar una teoría completa de cómo las distintas variables influyen en un acto corrupto, las soluciones administrativas propuestas pueden ser inefectivas.

D) Teorías basadas en la gestión de riesgos: Respondiendo al “policía” problema

En 1981, la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos recomendó que todos los departamentos de policía del país crearan un sistema de alertas tempranas para identificar a los policías “problemáticos”, entendidos estos como aquellos que frecuentemente son sujeto de quejas o que demuestran patrones claramente identificables de conductas problemáticas⁸². Estas teorías basadas en el perfilamiento de policías recobran el interés académico en el 2001. En ese año, el Instituto Nacional de Justicia de los Estados Unidos (NIJ) publicó un estudio⁸³ en el que señalaba que había departamentos de policía en donde el 2% de todos los oficiales era responsable del 50% de todas las quejas de ciudadanos. El estudio llamaba nuevamente a su implementación en todos los departamentos de policía del país. Este estudio resaltó diversas consideraciones en torno al perfilamiento. En primer lugar, señalaba que el perfilamiento es consistente con las estrategias policiales de “orientación a la comunidad” y “policiamiento orientado a problemas”. Es consistente con la orientación a la comunidad porque el sistema tiende a reducir las quejas, lo que mejora la relación con la comunidad. Es consistente con el policiamiento orientado a problemas porque este se enfoca en identificar problemas específicos y desarrollar respuestas específicamente adaptadas al problema. Sin embargo, hace dos advertencias interesantes. La primera relacionada con los riesgos del perfilamiento racial y el creciente problema que esto implicaba en la policía de los EEUU de la época (para A.L. podríamos pensar en problemas de perfilamiento de género, preferencias sexuales o étnicos). El segundo problema era que un abogado demandante podría usar la información de la base de datos del perfil de los policías en contra de las agencias de policía en demandas por uso excesivo de la fuerza u otras causas. La reflexión final del USDOJ es que esta es una herramienta compleja, de alto costo de mantenimiento operativo y que requiere de una inversión significativa de recursos administrativos. El estudio señala que en los casos observados, esta herramienta fue parte de esfuerzos más amplios para mejorar los estándares de rendición de cuentas de la policía y que no era posible separar el efecto de estas y otras medidas. Por tanto, puede ser una herramienta de gestión efectiva, pero debe ser vista como

⁸² U.S. Commission on Civil Rights (1981), *Who is Guarding the Guardians?* Washington, DC, citado por Samuel Walker, Geoffrey P. Alpert, and Dennis J. Kenney (2001), *Early Warning Systems: Responding to the Problem Police Officer*. US Department of Justice, National Institute of Justice, pág 1.

⁸³ Walker et. al. (2001), *Op. Cit.*, pág. 1.

una de tantas herramientas necesarias para mejorar los estándares de desempeño y mejorar la calidad de los servicios policiales.

Años más tarde, Greene, et. al. (2004) realizaron un estudio en el Departamento de Policía de Filadelfia, Estados Unidos, con el objetivo de identificar diferencias en los antecedentes y experiencias académicas que estuvieran relacionadas con problemas disciplinarios o de conducta como oficiales de policía. Analizaron información de expedientes de los policías, así como de una encuesta realizada a una muestra aleatoria de 4.000 policías. Consideraron también el contexto en el que se habrían producido las conductas problemáticas de los policías, comparando datos censales.

En consecuencia, las variables dependientes fueron las quejas ciudadanas, investigaciones internas, inconductas funcionales, incidentes ocurridos fuera del trabajo e incidentes de disparos con policías. Basados en un enfoque de riesgos, identificaron factores correlacionados y luego exploraron si la acumulación de factores de riesgo llevaba a un incremento de las probabilidades de conductas problemáticas, con el objetivo de identificar factores que señalen a grupos de policías que requieran de un monitoreo o asistencia adicional.

Determinaron que 15 de las 70 características analizadas estaban significativamente correlacionadas con que un policía fuera sujeto de disciplina. Algunos de los factores correlacionados fueron: la edad (menores de 26 años), aquellos que habían sido anteriormente rechazados y no contratados por la Ciudad de Filadelfia, y aquellos sirvieron en el ejército pero que fueron sometido a medidas disciplinarias militares. Factores académicos correlacionados incluían a oficiales que tuvieron notas relativamente bajas en las secciones de orientación sobre aplicación de la ley, relaciones humanas, y manejo de personas violentas/peligrosas en la academia policial. Además, aquellos que fueron sujeto de disciplina académica tenían mayor probabilidad de ser sometidos a disciplina departamental. Aquellos oficiales que tenían 6 o más factores de riesgo, tenían una probabilidad 2.5 veces mayor de ser sujetos de acciones disciplinarias que aquellos que tenían entre 0 y 3 factores de riesgo.

En el caso de quejas por abuso físico e incidentes con disparos, la edad y la experiencia militar y haber sido disciplinados siguieron siendo un factor de riesgo. Aparecieron como factores de riesgo el haber sido arrestados anteriormente y que su licencia de conducir haya sido revocada o cancelada anteriormente. En el caso de quejas de abuso físico, tener 6 o más factores implicaba una probabilidad 4 veces mayor de generar este tipo de quejas, y en el caso de los incidentes con disparos, tener 4 o más factores la probabilidad era 5.5 veces mayor.

En cuanto al impacto de las variables de contexto, su uso resultó más útil para predecir el abuso físico y los incidentes con disparos que las otras variables dependientes. Con respecto a las quejas de abuso físico, encontraron que existe una mayor probabilidad de generar este tipo de quejas cuando se trabaja en distritos con mayores proporciones de residentes sin educación secundaria y en distritos con un alto número de delitos y arrestos por año. En el caso de los incidentes con disparos, estos son más probables en distritos con alta desorganización social. Particularmente, donde los residentes son principalmente de raza negra, donde la proporción de mujeres cabeza de familia es mayor, donde hay una mayor proporción de niños viviendo en condiciones de pobreza, y donde hay más hombres desempleados.

Una conclusión interesante es que los factores contextuales normalmente incrementan las probabilidades de recibir quejas, en adición a los factores individuales de antecedentes y académicos. Es decir, los factores de riesgo de los oficiales son casi siempre exacerbados por los lugares donde son asignados.

El estudio concluye también en que ciertas variables de antecedentes, de desempeño académico, contextuales y actitudinales son útiles para predecir resultados de posibles problemas de conducta. Es decir, los indicadores de conducta pasada son un excelente predictor de conducta futura. Se reconoce que ningún factor por si solo es predictivo, sino que el poder predictivo está en la combinación de varios factores de riesgo.

A partir de estos hallazgos, concluyen que incrementando la sensibilidad de los filtros de los procesos de selección y monitoreando la conducta académica, puede ser posible minimizar futuros problemas de conducta. Además, debido a la observación de que las características de los antecedentes y académicos interactúan con las variables del contexto del trabajo, esto implica que algunos ajustes en el contexto del trabajo (como asignando a los oficiales a sus tareas según sus antecedentes) pueden resultar en una menor probabilidad de problemas de conducta funcional.

En 2008, Macintyre, Prenzler y Chapman publicaron una investigación, basada en esta misma teoría, pero realizada en la policía de Victoria en Australia. El estudio describe como en 1996 el Departamento de Normas Éticas de la Policía de Victoria estableció un sistema de alerta temprana basado en un estudio exhaustivo de diversas bases de datos, que permitía identificar policías contra los cuales existía un número sobre normal de denuncias por temas relacionados a ética policial. Los resultados fueron positivos, tanto en términos de reducción del número de quejas post intervención (71.07%), como en términos de ahorro económico (AU\$ 3.2 millones)

en un período de dos años. El estudio realizado a nivel de estaciones de policía reveló una reducción de denuncias equivalente al 58,6%.

En términos operativos, el mecanismo funciona de la siguiente manera: Cuando se han recibido dos o más quejas de un policía durante un periodo de doce meses, el sistema informático emite una alarma que envía a varios interesados. El Departamento, ante esta alarma, cuenta con diversas alternativas, entre ellas está discutir el caso con el superior jerárquico del oficial o con el director del área donde éste trabaja. Para la toma de decisiones se prepara un perfil del policía que incluye su historial disciplinario, sus evaluaciones de desempeño y cualquier otra información que pueda ser aplicable. Las acciones a tomar pueden ser muchas, e incluyen denunciar el caso ante la Fiscalía, aunque en situaciones de menor gravedad se puede limitar a conversación con el policía denunciado, referirlo a recibir capacitaciones especializadas, proveerle asesoría psicológica, o simplemente trasladarlo a otra área.

E) Teoría de la “Manzana Podrida”.

Los actos de corrupción, según esta teoría, son problemas individuales (conductas desviadas o anormales), se deben a fallas morales de individuos determinados que, como lo define la Comisión KNAPP (primer documento donde se esboza la teoría) “son tanto los individuos débiles que se filtraron a través de los procesos de evaluación inicial y que han caído ante las tentaciones inherentes a la labor de la policía o personas descarriadas que continúan su desviación en un ambiente que les da una gran oportunidad”. En ambos casos son “manzanas podridas dentro de un barril limpio”. Los factores institucionales son menospreciados en esta teoría. El supuesto detrás de la teoría es que se puede identificar a esta “mala influencia”, la cual puede ser aislada y extraída de la institución. Si no se le saca, puede persuadir a otros de que se corrompan.

La referencia a la teoría para explicar la corrupción policial surge a partir del reporte de la “Commission to Investigate Alleged Police Corruption”, más conocida como Comisión Knapp de 1972. La Comisión Knapp investigó la situación de corrupción en la policía de Nueva York a raíz de las denuncias de los detectives Frank Serpico y David Durk. La comisión encontró que el fenómeno estaba extendido a prácticamente todos los oficiales de rango de teniente hacia abajo, por lo que la corrupción no era de solo de unas pocas “manzanas podridas”. La Comisión introdujo una definición adicional para distinguir los diferentes niveles de corrupción entre los que podía involucrarse un policía: los “herbívoros” y los “carnívoros”. Los “herbívoros” eran aquellos policías que estaban involucrados en pequeños actos de corrupción, como recibir

pequeños sobornos para dejar pasar actividades ilegales como venta de licor en días domingo, estacionar mal, etc., pero que no los buscaban activamente. Se involucraban más en estas actividades debido a la presión del grupo y a la observación de la conducta de oficiales veteranos corruptos. Los “carnívoros”, eran aquellos que buscaban activamente oportunidades de corrupción, como realizar escuchas ilegales en bares para identificar operaciones de narcotráfico que luego podrían extorsionar. Por tanto, un método para reducir la corrupción sería “eliminar” a los oficiales veteranos corruptos, pues sin un modelo corrupto, los jóvenes no empezarían a “comer pasto”.

Muchos de estos problemas provienen también, según la Comisión, de una extensa e intrincada regulación que genera “crímenes sin víctima”, y que no requieren a un denunciante, por lo que permiten a los policías el uso de poder discrecional y no supervisado. Este poder, que puede ser utilizado para entorpecer las actividades de negocios legales e ilegales, le da a la policía un activo valioso.

Describe tres áreas principales de problemas en la organización del Departamento de Policía que dieron lugar a la corrupción. El primero se refiere a la fragmentación de autoridad y la dificultad de supervisar desde el alto mando, con sub culturas muy fuertes a nivel de Comisaría. Segundo, la ineffectividad del sistema disciplinario reduce fuertemente los riesgos de involucrarse en actividades corruptas. La tercera, y más importante para la Comisión, era la cultura organizacional que enfatiza la solidaridad y lealtad interpersonal en contra de un mundo externo hostil que no reconoce al trabajo policial. Algunas críticas⁸⁴ a la Comisión señalan que al no definir lo que entendía por corrupción, calificó de igual manera faltas que iban desde recibir almuerzos gratuitos hasta facilitar los nombres de informantes para que fueran luego asesinados por el crimen organizado. Otro problema es que no examinó los vínculos entre la corrupción de la policía y la corrupción en otras instancias de gobierno y entre los políticos. Se trata de una teoría muy difundida en las policías de America Latina y los Estados Unidos.

Aunque está basada originalmente más en la observación de lo denunciado en la policía de NY, el auge y persistencia de la teoría se puede explicar a través del “error fundamental de atribución”, fenómeno muy estudiado en la psicología social. Consiste en la tendencia de un observador a subestimar la influencia situacional y sobreestimar la influencia actitudinal en la

⁸⁴ Véase : Sapat, Austin (1975). The Knapp Commission Report on Police Corruption. En American Political Science Review. Vol 69, No3 (Sep 1975), pp. 1036-1038.

conducta de otros⁸⁵. Este error también se agrava cuando sirve al interés personal del observador. Es tan fuerte, que aun cuando una persona sabe que es el causante de la conducta del otro, termina subestimando la influencia externa⁸⁶. Lo que refleja este error es que las personas tienden a presumir que otros “son” como “actúan”. Este es un error que se comete cuando se explica la conducta de otros, pero cuando se explica la propia se tiende a explicar en términos de la situación⁸⁷.

La teoría es también atractiva porque es más fácil para las personas ver la culpa en un mal policía que entender una problemática más compleja. Por otro lado, cuando se implementa permite mostrar resultados tangibles (varios malos policías despedidos), y es muy consistente con la cultura occidental que asume que con la actitud adecuada cualquier persona puede superar cualquier problema. Entre menos oportunidad tengamos de observar la conducta de la persona en un contexto, más cosas atribuiremos a su personalidad⁸⁸.

Sin embargo, algunos conceptos de la psicología le dan mérito conceptual a esta teoría. Uno de ellos es el fenómeno del “pie en la puerta”. Este fenómeno se refiere a la tendencia de las personas que han aceptado un pequeño pedido a luego cumplir con pedidos mayores⁸⁹. Un compromiso o concesión que parece inofensivo al inicio, usualmente nos lleva a compromisos o concesiones mayores. Muchas empresas y organizaciones sin fines de lucro se aprovechan de este fenómeno en su beneficio en contextos muy diferentes (para anuncios de seguridad vial, Freedman & Fraser 1966; para hacer cooperar a las personas con campañas contra el Cáncer, Pliner 1974; para realizar donaciones, Schwarzwald 1983; para donar sangre, Lipsitz 1989; ventas, Cialdini 1988).

Este fenómeno parte del principio de que las actitudes siguen a la conducta. El fenómeno trabaja también con actos inmorales, donde se observa que el mal a veces resulta de compromisos en escalada. Las acciones morales, especialmente cuando son escogidas en lugar de forzadas, afectan el pensamiento moral. Cuando aceptamos realizar una acción

⁸⁵ Myers, David G. (2002). *Social Psychology*. McGraw Hill, 7a edición, New York, pág 84.

⁸⁶ Si una persona le dicta a otro una opinión que debe defender, el que dicta la opinión va a tender a creer que el que la repite realmente cree en lo que dice. Gilbert & Jones 1986, así citado por Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág 85.

⁸⁷ Myers, David G. (2002), Op. Cit., págs 84-85.

⁸⁸ Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág. 90.

⁸⁹ Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág. 140.

voluntariamente, “engatusados”, no “obligados” tomamos más responsabilidad por ella⁹⁰ y la seguimos. Este fenómeno ha sido observado en diversos escenarios donde personas que dañan a víctimas inocentes típicamente denigran a sus víctimas, haciendo más fácil justificar su conducta. No solo eso, entre más daño se hace a otros y se ajustan las actitudes propias, más fácil se hace producir daño, lo que ocasiona una “mutación de la conciencia”.

Otros fenómenos abonan a esta teoría. Se trata de fenómeno de la “conformidad”. La “conformidad” es un cambio en la conducta o en las creencias producto de una real o imaginaria presión de grupo⁹¹. La conformidad tiene algunas variaciones. Algunas veces un individuo hace lo que se le pide sin creer realmente en lo que está haciendo, y esto se llama “cumplimiento”⁹², y se hace para obtener una ventaja o evitar un castigo. Si el cumplimiento es producto de una orden directa, el fenómeno es llamado “obediencia”. El fenómeno de la obediencia tiene características especiales en el uso de la fuerza y ha sido estudiado extensivamente en experimentos famosos (el experimento de Milgram) para explicar casos de violaciones de derechos humanos en la Alemania Nazi, pero también en Argentina, Chile y otros, en donde las demandas de la autoridad se contradicen con los principios de la conciencia de los subalternos. A partir de estas experiencias, las legislaciones policiales (como ocurre en Nicaragua⁹³ y en Honduras⁹⁴) definen excepciones a la regla de obediencia que rige los cuerpos verticales (policiales o militares); cuando la orden es abiertamente delito o ilegal, el subalterno no podrá alegar obediencia debida. En algunos casos el principio es más explícito, de “desobediencia debida”, debiendo el subalterno rechazar la orden dada por el superior y en algunos casos denunciarla ante las autoridades judiciales⁹⁵.

Cuando sinceramente creemos en lo que el grupo nos ha convencido de hacer, entonces el fenómeno es llamado “aceptación”, la cual algunas veces sigue al “cumplimiento”, partiendo

⁹⁰ Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág. 143.

⁹¹ Kiesler & Kiesler 1969, citado por Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág. 204.

⁹² Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág. 204.

⁹³ Decreto No. 45-92. Ley Orgánica de la Policía Nacional. “Artículo 12.- La actuación y eficacia de los miembros de la Policía Nacional se adecuará a los siguientes principios básicos: 1) Respeto absoluto a la Constitución y las Leyes de la República. La obediencia debida, en ningún caso podrá amparar órdenes o acciones que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a las Leyes”

⁹⁴ Decreto 67-2008. Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras. “ARTÍCULO 33.- Se prohíbe a los miembros de la Carrera Policial: ... 4) Invocar en cualquier caso, la obediencia debida cuando las órdenes o acciones impliquen la comisión de delitos o faltas o cuando sean contrarias a La Ley”

⁹⁵ Decreto 67-2008. Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras. “ARTÍCULO 24.- Son obligaciones de los miembros de la Policía Nacional las siguientes: ... 9) Denunciar ante el Ministerio Público las órdenes ilegales que le impartan sus superiores”

del principio de que las actitudes siguen a la conducta. Salvo que la persona no juzgue ninguna responsabilidad por su conducta, normalmente las personas normalmente sienten simpatía por sus acciones anteriores⁹⁶.

Ahora bien, ¿por qué razones una persona podría caer en “conformidad”? Myers (2002) explica como la conformidad depende de varias razones, enfocándonos acá en las características del grupo. La conformidad es más alta cuando el grupo tiene tres o más miembros, es cohesionado, unánime y de alto estatus:

- Un grupo no tiene que ser muy grande para producir este efecto, basta con 3 a 5⁹⁷. Además, varios grupos pequeños generan más conformidad que uno solo más grande, resultando que varios grupos pequeños en acuerdo hacen una posición más creíble.
- Entre más cohesionado es el grupo, más poder genera sobre sus miembros. Entre más quieran los miembros ser parte del grupo, mayor será la influencia que el grupo ejerza sobre ellos⁹⁸. No quieren estar en desacuerdo con otros miembros del grupo, al temer el rechazo del grupo que tanto quieren, le están cediendo poder al grupo.
- Las personas de más status tienden a tener más influencia⁹⁹. Algunas veces las personas pueden incluso evitar estar de acuerdo con personas de bajo status o estigmatizadas. Incluso Milgram¹⁰⁰ reportaba en sus experimentos de obediencia que las personas de menor estatus aceptaban las ordenes más fácilmente que las personas de mayor estatus.

F) La Teoría de la Acción Situacional - Corrupción (TAS-C).

La Teoría de la Acción Situacional (TAS) es una teoría de acción moral y causalidad del crimen desarrollada por Wikström (Wikström 2006, 2010). Si bien fue desarrollada originalmente para otros fines, es un marco conceptual que también resulta útil para analizar la corrupción policial porque permite entender los diferentes elementos que explican por qué una persona infringe

⁹⁶ Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág. 205.

⁹⁷ Gerard, H.B. Wilhelmy, R.A. y Conolley, E.S. (1968), “Conformity and group size”, en Journal of Personality and Social Psychology; y Rosenberg (1961), “Group size, prior experience and conformity” en Journal of Abnormal and Social Psychology. Cit. por Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág. 224.

⁹⁸ Berkowitz (1954), “Group standards, cohesiveness, and productivity” en Human Relations; Lott, A.J. & Lott, B.E. (1961), “Group cohesiveness, communication level, and conformity” en Journal of Abnormal and Social Psychology; Sakurai (1975), “Small group cohesiveness and detrimental conformity”, en Sociometry. Cit. por Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág. 226.

⁹⁹ Driskell & Mullen (1990). “Status, expectations, and behavior: A meta-analytic review and test of the theory” en Personality and Social Psychology Bulletin. Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág. 226.

¹⁰⁰ Milgram (1974). Obedience to authority. New York, Harper and Row. Myers, David G. (2002), Op. Cit., pág. 227.

reglas morales, y siendo que los delitos son reglas morales reconocidas por la Ley. También es útil para explicar la causalidad del crimen. Es una teoría basada en la decisión moral, por lo que es particularmente aplicable en este caso porque ayuda a explicar inconductas funcionales que pueden o no ser criminalizadas en un contexto determinado. Aquí se denominará a esta adaptación de la teoría de Wikström como TAS-C, por su foco en la corrupción.

Esta teoría también contribuye a entender que el rol que pueden jugar potencialmente los factores sistémicos (inequidad, segregación) en la causalidad del crimen, o en el caso que ocupa esta investigación, la corrupción, al centrar la atención en cómo estos factores (como causas de las causas) pueden influenciar (i) la aparición, sostenibilidad y cambios de tipos particulares de contextos morales y (ii) la selección de tipos de personas que terminan en tipos de contextos morales en los que se desarrollan y operan.

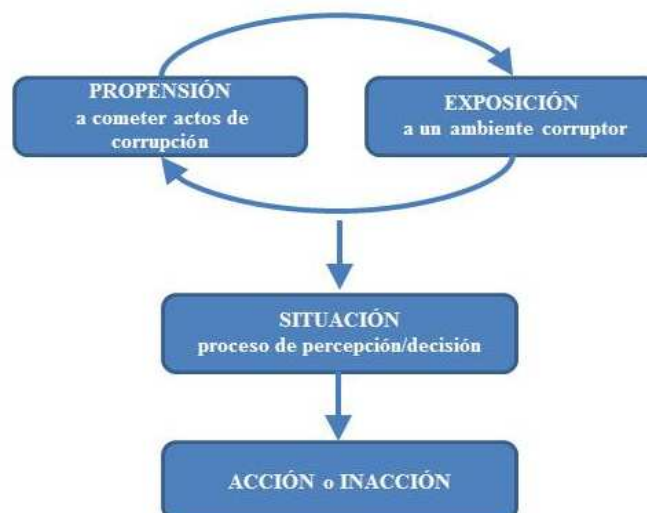
Wikström señala que un problema central de la criminología es que existe un muy amplio espectro de factores que están correlacionados con la criminalidad, normalmente conocidos como predictores o “factores de riesgo”, pero que muchos son síntomas y otros son irrelevantes en términos de causalidad. Por tanto, una teoría de acción debería explicar por qué y cómo las personas realizan acciones que están dentro o fuera de las reglas de conducta aplicables. En este sentido, la TAS-C busca enfocar la atención en aquellos factores personales y ambientales que pueden ser causalmente relevantes en la explicación de los actos de corrupción, ayudando a distinguir causas verdaderas de elementos que pueden ser simples factores correlacionados. Siguiendo a Wikström, analógicamente acá se plantea que sólo aquellos factores que afectan (ayuden a iniciar, estorben o interrumpan) procesos que mueven a personas a cometer actos de corrupción, serán factores causalmente relevantes de la corrupción policial. En este sentido, ser un factor causalmente relevante significa que si el factor es manipulado afectaría el resultado en uno u otro sentido.

Se debería enfocar entonces en factores causalmente relevantes de la persona y del entorno en que la persona se desenvuelve. Por tanto, al analizar el rol de “las causas de las causas”, es de el particular interés para esta teoría entender (i) los procesos de selección (pueden ser procesos de selección social o de auto-selección) que colocan a las personas en escenarios determinados, con contextos morales particulares, en que ellas se desarrollan (adquieren experiencias, habilidades cognitivas y valores morales relevantes para su propensión a la corrupción) y actúan (en respuesta a la exposición a factores que favorecen la corrupción), y (ii) los procesos a partir de los cuales tipos especiales de escenarios, con contextos morales particulares, emergen, se mantienen y cambian.

La TAS sirve para explicar que la acción moral, que en el caso de la TAS-C sería el acto corrupto, es el resultado de la interacción de diferentes elementos de un proceso situacional. Las personas se involucran en actos de corrupción porque (i) ven tales actos como una alternativa viable, y (ii) escogen (por hábito o deliberadamente) llevarlos a cabo.

Desde la perspectiva de esta teoría, es irrelevante si un acto es definido como corrupción en un escenario y no en otro, pues lo que busca la teoría es explicar la violación de la regla, no el acto en sí. La teoría tampoco hace un análisis ético normativo de las reglas, es decir, sobre su moralidad intrínseca, solo interesan porque definen lo que es correcto e incorrecto en un contexto determinado. Resulta entonces consistente con la definición operativa de corrupción que se planteó esta investigación al inicio.

Gráfico 08. Elementos Centrales del Modelo Situacional



Fuente: Elaboración propia a partir de Wikström 2010

Según Wikström, los elementos centrales del modelo situacional son: (i) persona; (ii) escenario; (iii) situación; y (iv) acción. La interacción entre una persona y un escenario crean una situación (que es una percepción de alternativas de acción y un proceso de decisión) que resulta en una acción (o inacción) (Ver Gráfico 08).

Así como el concepto de propensión al crimen se refiere a los factores personales que afectan la probabilidad de que una persona perciba una acción criminal como una alternativa viable y elija llevarla a cabo en respuesta a un ambiente en particular, se puede afirmar que las personas tienen una propensión a la corrupción (siendo la corrupción normalmente una forma de crimen o de violación de una regla de conducta como se ha definido acá). Por tanto, ciertos factores

personales afectan la probabilidad de que una persona perciba una acción de corrupción como una alternativa viable y elija realizarla en un ambiente determinado. Es decir, una persona tendría una mayor propensión a la corrupción que otra si en un escenario determinado percibe un acto de corrupción como una alternativa de acción y decide realizarlo.

Tal como ocurre con la exposición criminógena, hay escenarios cuyas características promueven actos de corrupción al influir en la percepción de alternativas de acción y en los procesos de decisión de las personas.

Como las personas difieren en su propensión a involucrarse en actos de corrupción y en su exposición a ambientes corruptores, combinaciones específicas de propensión y exposición probablemente resultan en situaciones que promueven ciertos tipos de acción determinados. Esta interacción entre propensión y exposición generan una situación (proceso de percepción y decisión) que alienta o desalienta la participación de una persona en un acto de corrupción.

Siguiendo con Wikström, los principales factores causalmente relevantes que definirían la propensión de una persona a cometer actos criminales serían su: (i) moralidad (reglas y emociones); y su (ii) habilidad para ejercer el auto control; ambos factores aplicables para los casos de corrupción. Mientras tanto, los principales factores causalmente relevantes para definir la exposición corruptora de un escenario serían: (i) las reglas morales del escenario; y (ii) el nivel de cumplimiento (a través de la disuasión) de estas reglas (ver Gráfico 09).

En este caso serían de particular interés las reglas morales que orientan la acción vinculadas a la corrupción, que son las reglas morales específicas aplicables para este tipo de situaciones. Algunas reglas tienen claramente mayor peso que otras en definir nuestras acciones que otras reglas que son más débiles. Wikström nos señala que la fortaleza de las reglas morales depende de las emociones vinculadas a la violación de esas reglas. Estas emociones pueden ser culpa (el sentirnos mal por nuestras acciones) o vergüenza (lo que sentimos si otros se enteran). Una medida de la fuerza de estas reglas morales es el grado en que estas sean compartidas por todos los que conforman ese escenario. Si las reglas morales de un individuo son fuertes y consistentes con las del escenario en que se encuentra, es probable que no considere violar esas reglas como una alternativa de acción. Es por eso también que las reglas morales son clave para definir qué acciones percibe un individuo como alternativas de acción en respuesta a una motivación determinada. Esto, junto con los controles (tanto los internos –auto control- como los externos –disuasión) influyen en como una persona evalúa las alternativas de acción que vienen a su mente.

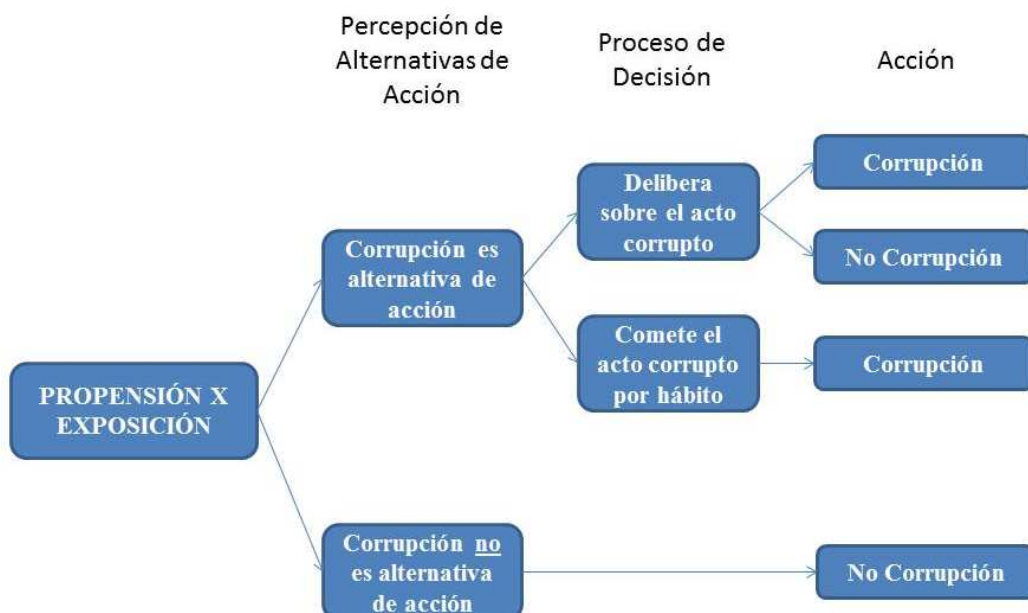
Gráfico 09. Factores Causalmente Relevantes del Modelo Situacional



Fuente: Elaboración propia a partir de Wikström 2010

Sin embargo, no siempre las personas actúan basadas en procesos cognitivos en los que se evalúan explícitamente diferentes alternativas. Las personas actúan: (i) deliberadamente, mediante procesos cognitivos en los que se consideran las reglas morales cuando se están ponderando diferentes alternativas de acción; o basadas en (ii) hábitos, donde se aplican automáticamente reglas morales en un escenario.

Gráfico 10. Acciones Basadas en Procesos Cognitivos Hábitos



Fuente: Elaboración propia adaptado de Wikström 2010

Según la TAS, la mayoría de las acciones están basadas en hábitos. Los hábitos se forman por la exposición continua a ambientes particulares y se activan cuando la persona se encuentra en situaciones similares. Por el contrario, en ambientes poco familiares o cuando se perciben reglas morales conflictivas, se activan los procesos deliberativos y se realizan juicios morales. Ambientes que involucran altos niveles de estrés y son emocionales (como el trabajo policial), también promueven la acción habitual.

Para la TAS, las alternativas de acción que una persona perciba en respuesta a un estímulo del escenario son clave. Por tanto, en el caso que interesa a esta investigación, si la persona no percibe una acción corrupta como alternativa, no habrá corrupción. En este caso el proceso cognitivo de decisión sería irrelevante, así como también los controles. Pero si la persona sí percibe un acto corrupto como una alternativa de acción, podría terminar cometiendo el acto de corrupción sea como resultado de un hábito o como resultado de un proceso deliberativo.

Para la TAS, hay tres elementos que juegan un papel central en la comprensión del proceso que lleva a que una persona cometa o no un acto corrupto en un escenario determinado:

- Motivación.
- Filtros morales
- Controles

Wikström define la motivación como la atención dirigida a una meta, que es un concepto situacional que emerge, claro, de la interacción entre un individuo y un escenario. Las dos principales clases de orígenes de la motivación que afectan la causalidad del crimen, serían:

- Tentación. Esta ocurre cuando hay (i) una conexión entre los deseos o necesidades personales y la oportunidad para satisfacer ese deseo, o (ii) una oportunidad para que una persona cumpla con un compromiso que ha hecho.
- Provocación. Ocurre cuando una fricción, o interferencia externa no deseada, causa a una persona la sensación de enojo o malestar.

La primera está vinculada a emociones positivas, mientras que la segunda a emociones negativas, y cada persona reacciona de manera diferente a cada una de ellas.

Si bien para muchas teorías la corrupción siempre es un acto racional y por tanto no hay espacio para la provocación, por la forma en que se ha definido acá la corrupción policial también puede pensarse en violaciones de derechos humanos o excesos en el uso de la fuerza producidas por una influencia externa que le provoca emociones negativas.

Por su parte, los filtros morales juegan un rol central en la determinación de qué alternativas de acción son percibidas por el individuo en reacción a una motivación en particular. Este filtro se aplica a las motivaciones de manera habitual o como parte del proceso racional de decisión como parte de un juicio moral, dependiendo de la familiaridad de las características del escenario y de la congruencia entre las reglas morales del individuo con las del escenario.

Finalmente, los controles juegan un rol importante en la causalidad del crimen, pero de una manera distinta a la que normalmente se trata en materia de políticas públicas. Tanto los controles internos como los externos tienen un rol clave en la causalidad de la corrupción. Según la TAS, “los controles son el proceso cognitivo mediante el cual las personas gestionan reglas conflictivas cuando deliberan si desarrollar o no una acción que involucra violar una regla de conducta para satisfacer una motivación”. El principal factor que define la capacidad general de una persona para ejercer auto control son sus funciones ejecutivas¹⁰¹. El alcohol, drogas y altos niveles de estrés pueden afectar esta habilidad¹⁰². Los aspectos centrales del ambiente que determinan la capacidad disuasoria del mismo son sus niveles de, según los percibe el individuo: monitoreo formal e informal, riesgo de actuación y dureza de las sanciones (sociales y legales) si ocurre una violación de una regla de conducta.

Sin embargo, si la persona no tiene la motivación para cometer un acto criminal, el control, sea interno o externo, es innecesario, pues de todas maneras no realizará el acto corrupto. Como lo explica Wikström, para el TAS, los controles son relevantes causalmente cuando una persona está motivada y ve una acción prohibida como alternativa para satisfacer una motivación. Señala dos principios que definen el rol de las reglas morales y los controles en la causalidad del crimen:

- El principio de correspondencia moral. Según este principio, si una persona está motivada a realizar un acto determinado y hay correspondencia entre las reglas individuales y las del escenario, entonces esta persona probablemente realizará la

¹⁰¹ Las “funciones ejecutivas” son las que participan en los razonamientos complejos, tales como la resolución de problemas nuevos, modificación de la conducta a la luz de nueva información, la generación de estrategias o la secuenciación de acciones complejas. Implica flexibilidad en la coordinación de diversos sub-procesos cerebrales para lograr un objetivo específico. Cuando estos sistemas se descomponen, el comportamiento se convierte en pobremente controlado, desarticulado y desinhibido. La coordinación, el control y la orientación a resultados, están en la esencia del concepto de “función ejecutiva”. <http://bmb.oxfordjournals.org/content/65/1/49.full>

¹⁰² Wikström, Per-Olof H, Treiber, Kyle (2007). “The Role of Self-Control in Crime Causation: Beyond Gottfredson and Hirschi's General Theory of Crime”, en *European Journal of Criminology* 2007; Volume 4, pág. 257.

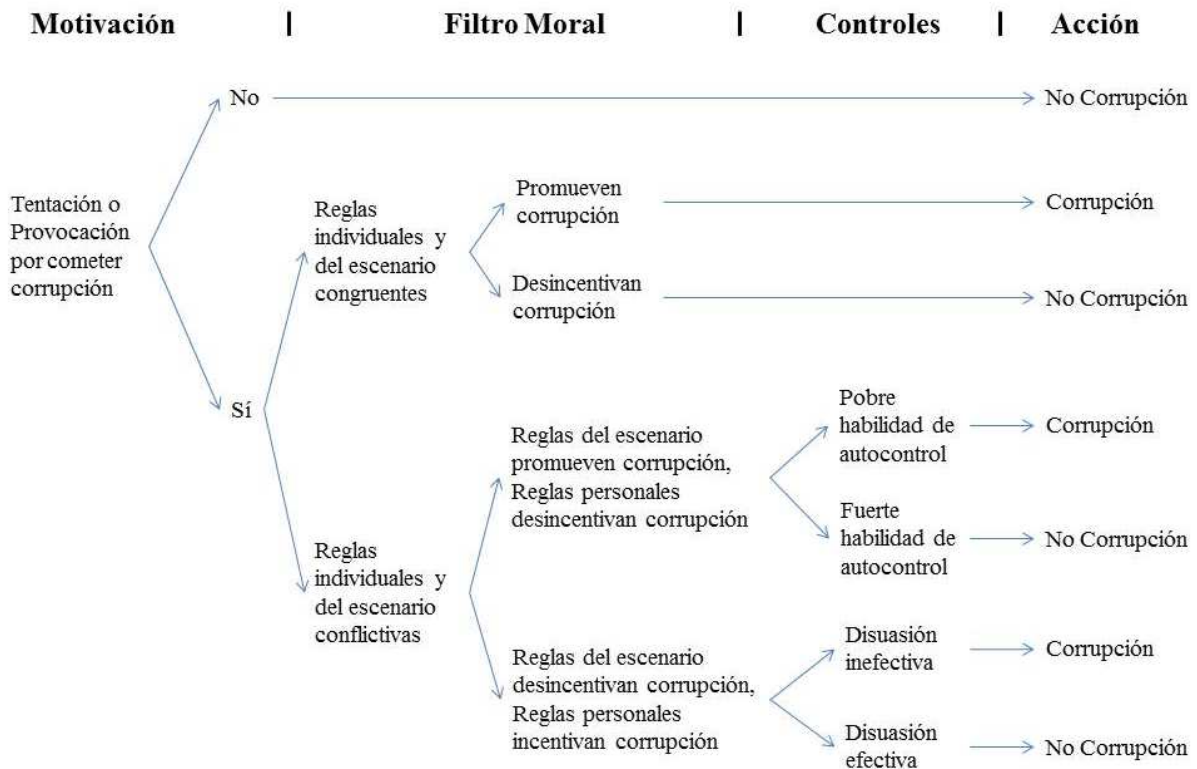
conducta si las reglas morales promueven realizar la conducta, pero probablemente no realiza la conducta si las reglas morales desincentivan realizarla.

- El principio de relevancia condicional de los controles. Este principio aplica cuando hay discrepancia entre las reglas morales del individuo y las del escenario determinado. Es en estos casos en los que los controles son relevantes causalmente. En el caso de que las reglas personales desalienten a la persona a realizar un acto pero las del entorno lo alienten, entonces todo dependerá del autocontrol que pueda realizar la persona, como por ejemplo, para resistir la presión de pares y los fenómenos planteados cuando se describió la teoría de la manzana podrida. Pero si las reglas personales alientan a realizar un acto determinado y las reglas del entorno lo desalientan, en este caso la realización o no del acto dependerá de la efectividad de las medidas disuasivas del escenario.

En cuanto a la relevancia de los controles externos, dos factores adicionales deben ser tomados en cuenta que complementan el planteamiento original de la TAS. Por un lado, es necesario precisar que lo relevante es la “percepción de efectividad” del control externo. Es decir, no es tan relevante la probabilidad real de ser descubierto y sancionado si se comete un acto de corrupción, sino, como la persona “percibe” esa probabilidad. Es esa percepción la que afecta la decisión del individuo. El segundo factor complementario relevante es la “actitud frente al riesgo” de la persona. Asumiendo que estamos ante un actor racional, la percepción de probabilidad también va a tener un efecto disuasivo diferente en cada persona dependiendo de si es adversa al riesgo, neutral al riesgo o amante del riesgo¹⁰³.

¹⁰³ Las personas tienen actitudes diferentes frente al riesgo y la incertidumbre. Las personas que prefieren un trabajo con un ingreso seguro en lugar de un trabajo riesgoso con el mismo ingreso esperado, se dice que son aversas al riesgo. Una persona es neutra al riesgo si es indiferente entre ganar una suma fija y ganar una suma incierta cuyo valor esperado es igual a la suma fija. Una persona es amante al riesgo si entre un ingreso fijo y un ingreso incierto con valor esperado igual al ingreso fijo, prefiere el ingreso incierto.

Gráfico 11. Elementos Estructurales y Predicciones del Modelo TAS-C



Fuente: Elaboración propia adaptado de Wikström 2010

Para llevar esta teoría a la acción de control de corrupción, sería necesario entonces poner atención no solo al método de la intervención, sino también los momentos de la intervención. Es decir, que tan cerca se está de la materialización del acto corrupto en sí. Si es una intervención preventiva, buscaría poner fin a situaciones que potencialmente pueden llevar a un acto corrupto antes de que ocurra. Si es reactiva, es decir, interviene luego de la ocurrencia del acto de corrupción para castigar y disuadir a otros.

Según Sparrow (2012)¹⁰⁴, intervenir más cerca de la ocurrencia del hecho podría facilitar la medición del impacto de la medida, así como focalizar más en grupos de alto riesgo. El trabajo preventivo requiere conocer bien la cronología de cualquier daño en particular, examinar todos sus precursores y los precursores de los precursores, buscando oportunidades para remover, restringir o cambiar algún ingrediente esencial que reduzca la frecuencia o probabilidad de que ocurra un hecho no deseado. Además, las intervenciones planeadas deben ser legales, éticas,

¹⁰⁴ Sparrow, Malcolm (2012). The Character of Harms: operational challenges in control. Cambridge University Press, New York, pág.139.

políticamente aceptables y ser capaces de contar con apoyo público, lo que hace compleja la selección de las medidas. Contar el número de actos de corrupción prevenidos por una política es más difícil conforme la intervención se da más temprano y se aleja más hacia atrás en la cronología.

II. UNA MIRADA A LAS POLICÍAS EN AMÉRICA LATINA DESDE EL INSTITUCIONALISMO: EL LEGADO DE LAS DICTADURAS

En este capítulo se propone una mirada a la policía como institución desde las teorías del nuevo institucionalismo, a fin de entender como moldean las instituciones a sus miembros y los motores del cambio de estas organizaciones. A continuación se utiliza este marco teórico como referencia para analizar las modalidades de evolución de los casos de estudio de Honduras y Nicaragua, y así explicar cómo éstas han determinado los valores, procesos, estructuras y demás características de ambas instituciones en la actualidad. Este panorama contribuye a entender el presente de las entidades, las características que las definen, e ir identificando posibles mecanismos de cambio que hayan dado resultado y puedan ser replicados. Resulta útil también para identificar algunas restricciones que se enfrentarían a la hora de diseñar e implementar estrategias de control de la corrupción policial a futuro.

1. LA POLICÍA COMO INSTITUCIÓN: APORTES TEÓRICOS DESDE EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

A) ¿Qué es una institución y qué determina la conducta de sus miembros?

Siguiendo a Peters (2012), se puede afirmar que el nuevo institucionalismo no provee una definición única de lo que entiende por institución¹⁰⁵, ésta va a depender de la corriente de pensamiento que se siga.

Peters describe siete tipos de corrientes dentro del nuevo institucionalismo: (i) institucionalismo normativo, por el fuerte énfasis que ponen sus autores en las normas de las instituciones como medios para entender cómo funcionan y como dan forma a la conducta individual de sus miembros; (ii) institucionalismo de elección-racional, denominado así porque parte de que las conductas son una función de reglas e incentivos, por lo que las instituciones son sistemas de reglas y estímulos dentro de los que los individuos tratan de maximizar su bienestar individual; (iii) institucionalismo histórico, que parte de que las decisiones de política iniciales y los arreglos institucionales que se derivan de ellos son determinantes de las decisiones subsecuentes; (iv) institucionalismo empírico, que analiza como la estructura de

¹⁰⁵ Institución no es necesariamente sinónimo de organización.

gobierno afecta la forma en que las políticas son procesadas y las decisiones tomadas; (v) institucionalismo discursivo, que enfatiza la importancia de las ideas políticas y como éstas y la forma en que se comunican definen a las instituciones; (vi) institucionalismo sociológico, que recuerda el énfasis en el entorno de las organizaciones; (vii) institucionalismo internacional, que enfatiza el lugar de la estructura a la hora de explicar las relaciones entre estados; y el (viii) institucionalismo societal, que analiza las relaciones entre Estado y sociedad.

Tal vez las definiciones más claras de lo que es una “institución” y como éstas moldean la conducta de sus miembros las ofrecen el institucionalismo normativo, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico. Para el institucionalismo normativo, las instituciones no son necesariamente estructuras formales, sino colecciones de reglas y rutinas interrelacionadas que definen las acciones apropiadas (de sus miembros) en términos de relaciones entre roles y situaciones. El proceso involucra determinar cuál es la situación, cuál es el rol que se está cumpliendo y cuál es la obligación de ese rol en esa situación¹⁰⁶. Es más, para March y Olsen, las instituciones se definen por la capacidad de influenciar la conducta de sus miembros por generaciones, y tienen una legitimidad tal que compromete a sus miembros a comportarse de maneras que incluso van en contra de sus intereses individuales.

Para el institucionalismo de elección racional, las instituciones son colecciones de reglas e incentivos que determinan los parámetros de la conducta individual. Ostrom¹⁰⁷ define a las instituciones como “reglas usadas por individuos para determinar quiénes y qué están incluidos en situaciones de decisión, cómo la información es estructurada, qué acciones pueden ser realizadas y en qué secuencia, y cómo las acciones individuales pueden ser agregadas en decisiones colectivas... todo lo cual existe en un lenguaje compartido por una comunidad de individuos en lugar de como partes físicas de algún ambiente externo”.

Por su parte, para el institucionalismo sociológico, las instituciones “consisten en actividades y estructuras cognitivas, normativas y regulativas que proveen estabilidad y sentido a la conducta social¹⁰⁸.

¹⁰⁶ March y Olsen (1989), así citados por Peters, Guy (2012). *Institutional theory in political science: the new institutionalism*, 3era edición, The Continuum International Publishing Group, New York, pág. 30.

¹⁰⁷ Así citada por Peters, Guy (2012), Op. Cit., pág 59.

¹⁰⁸ Scott, W.R. (1995), *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: SAGE, pág.33; citado por Peters, Guy (2012), Op. Cit., pág 137.

En este sentido, Peters sugiere que el nuevo institucionalismo ofrece tres tipos de respuesta a la pregunta de qué es lo que determina la conducta de los miembros de las instituciones, a saber: (i) son los valores que restringen a los individuos por lo que la naturaleza de las instituciones es principalmente normativa¹⁰⁹; (ii) las instituciones están definidas por las reglas y lo que constriñe la conducta de los miembros son declaraciones formales de lo que un buen miembro de la institución debe y no debe hacer, acompañados de incentivos positivos; y (iii) la conducta individual puede estar constreñida por los patrones regularizados de interacción entre los individuos dentro de las instituciones.¹¹⁰

Cómo se entiende el mecanismo de relacionamiento e influencia entre la institución y sus miembros depende también de la corriente ideológica que se siga, y las diferencias son radicales. En un extremo se tiene al institucionalismo empírico, a partir del cual las instituciones son las que definen los valores y conductas individuales, mientras que por el otro extremo está el institucionalismo internacional, donde los actores tienen un rol clave en la naturaleza de las instituciones. En el medio de estos dos extremos se tiene a la mayoría de las corrientes del institucionalismo, que parten de una influencia mutua entre los individuos y las instituciones.

Una distinción que contribuye a entender cómo funciona este relacionamiento entre individuos e instituciones, es la planteada por March y Olsen¹¹¹ para procesos políticos que luego Peters asimila a tipos de organizaciones, distinguiendo entre “agregativas” e “integrativas”. En el primero se manifiesta esencialmente un enfoque más contractual, donde las personas se unen a la organización particularmente para obtener una ganancia personal. En el segundo tipo las personas participan en la organización sobre la base de un compromiso con los objetivos de ésta, donde conceptos como la “lógica de lo apropiado”¹¹² se vuelven centrales. En similar sentido, Etzioni¹¹³ plantea que las entidades tienen tres tipos de poder o maneras de manipular a sus miembros: (i) coercitivo, (ii) remunerativo y (iii) normativo, mientras que los miembros individuales tienen tres tipos de involucramiento en esas estructuras: (i) “alienativo”, (ii)

¹⁰⁹ El supuesto es que aunque las personas traigan ciertos valores a la institución, están dispuestos, por el hecho de unírsele, a permitir que los valores institucionales dominen al menos este aspecto de su vida. Peters 2012.

¹¹⁰ Peters, Guy (2012), Op. Cit., págs 179-180

¹¹¹ March, J.G., y Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions*, p 118. Cit. por Peters, Guy (2012), Op. Cit, pág. 27.

¹¹² Ver Ingra pág. 151.

¹¹³ Etzioni, A. (1963), *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement and Their Correlates*, New York: Free Press, así citado por Peters, Guy (2012), Op. Cit, pág. 27.

“calculativo”, y (iii) moral. Organizaciones que usan el poder remunerativo atraen a miembros con motivaciones “calculativas” para sumarse a la organización, y serían instituciones “agregativas”. Las organizaciones que usan el poder normativo atraen a miembros con motivaciones morales, y serían organizaciones “integrativas”¹¹⁴.

Siguiendo con March y Olsen, si bien las demás combinaciones de tipos de poder y motivaciones pueden funcionar en diferentes tipos de organizaciones, el modelo “integrativo” sería el más apropiado para las organizaciones políticas, basándose en el poder normativo. Acá se sugiere que este mismo principio aplica para las policías, por las características de la tarea policial según se describieron atrás.

B) El peso de la historia: las restricciones al cambio desde el institucionalismo histórico

La mayoría de las corrientes del nuevo institucionalismo reconoce que el cambio es un proceso difícil en las instituciones, particularmente en las organizaciones públicas. Esta dificultad de cambio es muy bien descrita por el institucionalismo histórico. Según esta corriente, cuando una organización se embarca en un camino, hay una tendencia inercial para que persistan esas elecciones de política que se tomaron inicialmente. La idea es que las decisiones de política tomadas cuando la institución fue formada, van a tener un efecto continuo y una influencia largamente determinante sobre la organización largo en el futuro¹¹⁵. Este concepto se conoce como “dependencia del sendero”¹¹⁶.

La serie de características de la organización y de las decisiones de política incorporadas desde el diseño, tendrán un impacto sobre el desempeño de las organizaciones, y estos patrones creados desde el inicio persistirán en el tiempo, salvo que alguna fuerza política, lo suficientemente fuerte, venga a cambiar ese equilibrio existente. Es decir, el cambio en las instituciones es difícil y además exógeno. El caso de Suecia es un ejemplo de un shock externo fuerte. Hace más de 150 años, Suecia era un país altamente corrupto¹¹⁷ pero aprovechando el trauma de haber perdido una guerra mayor, logró tomar una serie de medidas que le permitieron

¹¹⁴ Peters, Guy (2012), Op. Cit., pág. 27.

¹¹⁵ Skocpol, T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of social Policy in the United States*, Cambridge University Press; King, G. (1995), *Replication, Replication*; Pierson, P. y Skocpol, T. (2002), “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”, en *Political Science: State of the Discipline*; así citados Peters, Guy (2012), Op. Cit., pág. 70.

¹¹⁶ Peters, Guy (2012), Op. Cit., pág.70.

¹¹⁷ Rothstein, B., Teorell, J. (2012). *Getting to Sweden: Malfeasance and Burocratic Reforms 1720-1850*. QoG Working Paper Series 2012:18. Quality of Government Institute. Göteborg, p 3.

ser hoy día uno de los menos corruptos del mundo. Gracias la crisis generada por la humillante derrota sufrida se rompió el sendero y los resultados hoy día son visibles.

Las razones de esta inercia son variadas, y van desde cómo la institucionalización crea roles y estos roles a su vez crean intereses para mantener la institución (teoría de roles), hasta la manera en que la retroalimentación positiva que reciben las instituciones desde su creación refuerza esas decisiones iniciales de política.

C) ¿Por qué cambian las instituciones a pesar de su historia?

Pese a que el institucionalismo histórico se basa en la inercia y la dificultad del cambio en las instituciones, según Peters, esta teoría ofrece algunas alternativas que explican cómo es que las instituciones efectivamente logran cambiar:

- El “equilibrio puntuado”. Según este concepto, como parte de su evolución, se espera que las instituciones permanezcan en estado de equilibrio funcionando según las decisiones tomadas durante su fundación o durante el anterior punto de equilibrio por largos períodos de tiempo, pero que después son capaces de cambiar.
- Las “coyunturas críticas”. Los gobiernos siguen una fuerte inercia y el cambio no va a ocurrir salvo que confluyan una serie de fuerzas políticas internas que individualmente no podrían generar cambios significativos, pero que conjuntamente si lo pueden lograr.
- El aprendizaje. Las organizaciones pueden moverse a través de los diferentes equilibrios respondiendo a nueva información, que puede ser información aprendida a través de su propia experiencia o de la de otros.
- Los “ajustes incrementales”. Esta es una forma de ajuste a las demandas cambiantes y a las inadecuaciones del diseño. Sin embargo, este método asumiría que el estado deseado no está muy lejano del actual, o de lo contrario cambios incrementales no serían suficientes para llegar al estado deseado.

Streeck y Thelen¹¹⁸ plantean otras varias alternativas para el cambio institucional:

- Desplazamiento: Es la forma más simplista, y se refiere a generar transformaciones en las reglas de la institución que desplazan y reemplazan a las anteriores reglas.
- Estratificación: Se refiere a poner nuevas reglas o estructuras como capas por sobre, o además de, las anteriores reglas y estructuras existentes. Una idea análoga a la de

¹¹⁸ Streeck, W. y Thelen, K. (1995). *Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies*, Oxford University Press. Cit. por Peters, Guy (2012), Op. Cit., págs 80-81.

estratificación es aportada por el institucionalismo sociológico, y es la de “sedimentación” (visualmente sería como los estratos que se pueden observar en la tierra). Esta idea busca reflejar la naturaleza histórica y acumulativa de las organizaciones, y sugiere que las estructuras pueden ser transformadas a lo largo del tiempo, pero puede haber debajo mucho de los valores y conceptos de su pasado histórico. Según ésta visión, en lugar de ser cautivas de su pasado, las instituciones pueden redefinirse y reflexionar sobre aquel, definiendo nuevos entendimientos y símbolos. Es claramente un proceso más gradual que el reemplazo total de los valores.

- Cambio de rumbo: Se refiere al cambio en la orientación de las regulaciones de una institución, que puede ocurrir en reacción a cambios en el ambiente o por cambios en las preferencias internas de la institución.
- Conversión: Se refiere al proceso de usar las reglas y estructuras existentes de maneras distintas. En materia de seguridad se encuentra un ejemplo muy claro y vigente de este fenómeno. Es lo que han hecho los ejércitos en América Latina. Como lo plantean las teorías de la ecológica de poblaciones del institucionalismo sociológico, dado que el entorno es solo capaz de mantener una limitada cantidad de instituciones por restricciones de presupuesto y apoyo político, las organizaciones deben buscar nichos. En estos nichos, en las organizaciones del sector público, son espacios donde existe disponibilidad de recursos económicos, apoyo político de las masas y apoyo institucional, además del indispensable marco legal. Estos nichos pueden ser amplios, permitiendo la interacción de una variedad de organizaciones en él. Por tanto, buscando mantener sus recursos e influencia ante la reducción de la conflictividad externa, se están reconvirtiendo a prestadores de servicios de seguridad ciudadana. En muchos de los países de la región ya se han dado los cambios jurídicos necesarios para que los ejércitos tengan mandato legal en esta área, mientras que otros aún lo discuten. El uso de las mismas reglas y estructuras militares para los servicios de seguridad ciudadana trae riesgos importantes en materia de violación de derechos humanos y es ineficiente¹¹⁹.

Peters sugiere una nueva forma de cambio organizacional “no deseada” que puede llevar a desviaciones sustanciales en los valores esenciales de los fundadores. Según Peters, salvo que

¹¹⁹ Para mayor abundancia sobre los problemas de aplicar estructuras militares a la policía civil ver Shane (2010) Op. Cit..

haya formas de control sobre los miembros, los valores pueden cambiar. A pesar de tener procesos de selección cuidadosos de nuevos miembros a la organización, es casi seguro que estos tendrán ciertas diferencias en valores y percepciones. Esas diferencias influirán en la forma en que los valores son interpretados y esto generará procesos políticos que llevarán a cambios en los valores iniciales de la institución.¹²⁰ Si bien Peters lo plantea como una forma no deseada de cambio, este puede ser también un medio de cambio deliberado, que sería la incorporación de nuevos miembros a la institución que traigan valores como los que se quieren imprimir a la institución. La cantidad y el nivel de poder en la organización de los nuevos miembros serían factores relevantes a considerar al utilizar ésta como una estrategia deliberada de cambio.

Como se ha visto, mucho del nuevo institucionalismo descansa en las reglas y el control para definir a las instituciones. En este sentido, el rol de las instituciones es regular la conducta de sus integrantes y también en la sociedad. Por tanto, las reglas definen a las instituciones y son también los medios a través de los cuales las instituciones ejercen influencia sobre los individuos (Peters 2012).

Sin embargo, teorías como el institucionalismo de la acción colectiva, ponen un énfasis especial en los incentivos y mecanismos como los sugeridos por la teoría de agencia. La teoría de agencia plantea que la relación entre un Principal, que encarga a un Agente la realización de una actividad determinada, es problemática cuando presenta ciertas características:

- Es costoso, y a veces imposible, para el principal observar el esfuerzo desarrollado por el agente.
- No existe una relación directa entre la utilidad que el principal deriva de las acciones del agente y como actuó éste, es decir, el resultado de las acciones del agente dependen sólo en parte de su esfuerzo.
- Los objetivos del agente y del principal, sin ser opuestos, son diferentes.

En este caso, el problema se ve agravado por dos características de la relación:

- Asimetría de información: El agente conoce mejor sus acciones que el principal
- Presencia de factores exógenos al agente generan un nivel de incertidumbre tal, que no le es posible al principal establecer claramente si el accionar del agente es consistente con su objetivo como principal.

¹²⁰ Peters, Guy (2012), Op. Cit., pág 36.

En este sentido, la teoría de agencia plantea dos alternativas tradicionales para resolver este problema:

- El principal adquiere información al detalle de la actividad del agente.
- Introduciendo incentivos para que el agente se comporte según los intereses del principal.

Sin embargo, ambas alternativas plantean soluciones institucionales, donde se asume que mayor información y mayores incentivos harán que el agente adapte su conducta de acuerdo con los objetivos del principal.

2. LOS PROCESOS DE CAMBIO DE LAS POLICIAS LATINOAMERICANAS DE LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

A) La democratización como motor exógeno del cambio en las policías de la región

Las policías latinoamericanas han estado en un permanente proceso de cambio durante los últimos 30 años. Tal como lo señala Frühling (2009), la arquitectura y valores predominantes en las policías latinoamericanas se deben principalmente a los regímenes autoritarios de la región que se instalaron entre 1960 y los ochentas, con las excepciones de Costa Rica, Colombia y Venezuela.

Como consecuencia de los procesos de democratización de la región desde los 90's, se han introducido reformas legales en diversos países para desmilitarizar a las policías que jugaron en su momento un rol importante en el afianzamiento de los regímenes autoritarios apoyando en muchos casos la represión de la disidencia política, valiéndose de la tortura, desapariciones forzosas y otras formas. Aunque en su mayoría han pasado a estar bajo la autoridad civil (en Colombia y Chile aún dependen del Ministerio de Defensa), todavía algunas de las policías mantenían formas de organización, grados jerárquicos (Perú) y formación militares (Venezuela).

Este proceso democratizador ha llevado a que se observen en la región diferentes modelos de organización de la función policial bastante heterogéneos, los cuales también dependen de la organización política-administrativa de los países. Existen países con policías únicas dependientes del Ejecutivo (Nicaragua, Guatemala, El Salvador, etc.), hasta países como Brasil y México con policías federales, estatales y municipales, pasando por países como Argentina

con policías por Estado. Otros casos como Costa Rica o Chile tiene más de un cuerpo policial, dependientes de alguna rama del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial (es el caso del Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica).

Tabla 06. Modelos Organizacionales de las Policías Latinoamericanas

DEPENDENCIA	Única Central	Múltiples Centrales	Única Central + Locales	Estadual	Federal + Estadual + Local
	Civil	Defensa			
	El Salvador Guatemala Nicaragua Uruguay	Costa Rica República Dominicana	Ecuador Honduras Perú	Argentina	Brasil México
	Colombia	Chile			

Fuente: Elaboración propia

En el caso de América Central, a pesar de que durante los 90's se crearon nuevas policías civiles, la mayoría de sus miembros provenían de las policías militares que reemplazaron, lo que ha dejado un estrato muy visible, o puesto en términos del institucionalismo sociológico, una capa de sedimento muy pesada en su cultura organizacional. Esta conformación “geológica” de las policías de la región es percibida así también por la población y hoy día tiene un reflejo importante en el bajo nivel histórico de confianza popular, salvo las policías de Chile, Colombia y Nicaragua.

En este sentido, las reformas policiales de las últimas décadas han estado enfocadas en avanzar hacia policías con mayores rasgos de civilidad; al fortalecimiento de los mecanismos de supervisión de la conducta policial (particularmente la creación de Inspectorías Generales, reformas de los procedimientos de investigación administrativa de denuncias públicas, purgas colectivas de policías); al fortalecimiento de la gestión policial (seguimiento de metas, uso de tecnologías, sistemas georeferenciados de información, orientación a problemas); y el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad.

B) Un ejemplo de conversión en el sector seguridad: los ejércitos

A pesar de los cambios democratizadores en las policías de la región que dieron lugar a las reformas mencionadas anteriormente, ante el deterioro en la situación de seguridad de la región, muchos países han optado por involucrar directamente a sus militares en la prestación de servicios de seguridad ciudadana, como lo han hecho México, Guatemala y Honduras, y como se discute en Ecuador y otros países. Esto ha dado lugar a un proceso de conversión, como lo denominaría el institucionalismo histórico, de los ejércitos de la región, que utilizando las mismas reglas y estructuras propias de su función militar están involucrándose en la prestación de servicios de seguridad ciudadana que era espacios para las policías.

La experiencia de militarización policial que vivió la región durante la segunda mitad del siglo pasado, con la conformación de guardias nacionales, trajo como resultado graves violaciones a los derechos humanos y desestabilización política. La presencia de militares uniformados, normalmente más disciplinados y mejor armados en las calles tiene un efecto visual importante en la población. Esta alternativa es percibida como particularmente ventajosa cuando los ejércitos tienen una imagen más positiva que los cuerpos policiales, o cuando estos últimos han sido cooptados por el crimen organizado, e incluso se puede observar un descenso temporal en la criminalidad. Sin embargo, su involucramiento trae como consecuencia un alto riesgo de violaciones a derechos humanos, pues la formación militar no es compatible ni similar a la formación policial, menos aun cuando el modelo policial predominante es el comunitario. En este sentido, no contribuye a la reparación del tejido social, por el contrario, los resquebraja aún más.

En Honduras, el Gobierno emitió un Decreto en diciembre de 2011 interpretando los párrafos segundo y último del artículo 274 de la Constitución Política autorizando a que las fuerzas militares puedan ejercer funciones policiales temporalmente si se declara por el Gobierno en Consejo de Ministros una “emergencia de seguridad pública”, respetando los DDHH.

Dicha reforma no estuvo exenta de controversia. Ocurrió en medio de críticas de varios grupos a esta decisión por considerarla peligrosa para los derechos humanos. Aún dentro del gobierno mismo fue una decisión difícil. Según los medios de prensa locales¹²¹, la Ministra de Justicia y Derechos Humanos se opuso por cuanto ““las Fuerzas Armadas no cuentan con el entrenamiento suficiente para conocer de la normativa constitucional y procesal penal”, y

¹²¹ <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/ElHeraldo/Pais/story.csp?cid=567972&sid=299&fid=214>
Visitado 29/07/2014 05:47 p.m.

señaló además que esto podría traer consecuencias en materia de derechos humanos y problemas en el marco de las organismos internacionales en la materia.

Sin embargo, el Gobierno insistió en sus beneficios dentro de lo que ha denominado como “Operación Relámpago” que, según las autoridades, ha disminuido la delincuencia en ciertas zonas del país. Según la interpretación, el ejército puede capturar, participar en allanamientos, detener en casos in fraganti, hacer operativos de tránsito y seguir participando en acciones contra el crimen organizado. Sin embargo, persisten ciertas dudas sobre los límites de la intervención y que eventualmente podrían implicar problemas para la validación de pruebas en el proceso de investigación criminal.

La declaratoria de “emergencia de seguridad pública” se dio por parte del Gobierno unos meses después en diciembre de 2011 con carácter excepcional y temporal. Se determinó por 90 días, prorrogables, la intervención de las fuerzas militares en apoyo a la policía, pero en la práctica ésta fue prorrogada sucesivamente.

Sin embargo, por Decreto 168-2013, el Poder Legislativo aprobó la “Ley de la Policía Militar del Orden Público”, mediante la cual se creó la Policía Militar del Orden Público de las Fuerzas Armadas de Honduras (PMOP). Como parte de las consideraciones se argumenta que el crimen organizado en el país, por la evolución de sus prácticas y armamento, comete actos que deben ser considerados como actos de terrorismo, de subversión e insurgencia. Argumenta que son un “ataque cierto y concreto contra la soberanía nacional, y como autores de crímenes de lesa humanidad. Es decir, se les considera a los criminales como “enemigos del Estado”.

Esta nueva Policía tendría competencia en todo el país y estaría integrada por efectivos de las fuerzas armadas, con el fin de garantizar la soberanía de la Republica, el mantenimiento y conservación del orden público, así como acudir en auxilio de la ciudadanía para salvaguardar la seguridad de las personas y sus bienes en cooperación con la Policía Nacional. Con esta Ley, se le asignan recursos a las FFAA provenientes del Fondo de Seguridad Poblacional y se autoriza a las FFAA a incrementar hasta en 5,000 efectivos su pie de fuerza para la realización de estas nuevas tareas.

La ley señala también que los militares que sean transferidos a la PMOP deberán haber pasado antes por las pruebas de confianza y “recibir el adiestramiento necesario en el trato con la población”. Una disposición interesante es que establece que la Secretaría de Defensa deberá asumir la representación legal de los miembros de la PMOP por las acusaciones resultantes del

ejercicio de sus cargos, y que estas solo deberán ser conocidas por jueces y fiscales que también hayan aprobado pruebas de confianza.

3. LAS REFORMAS Y MODALIDADES DE EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES EN HONDURAS Y NICARAGUA

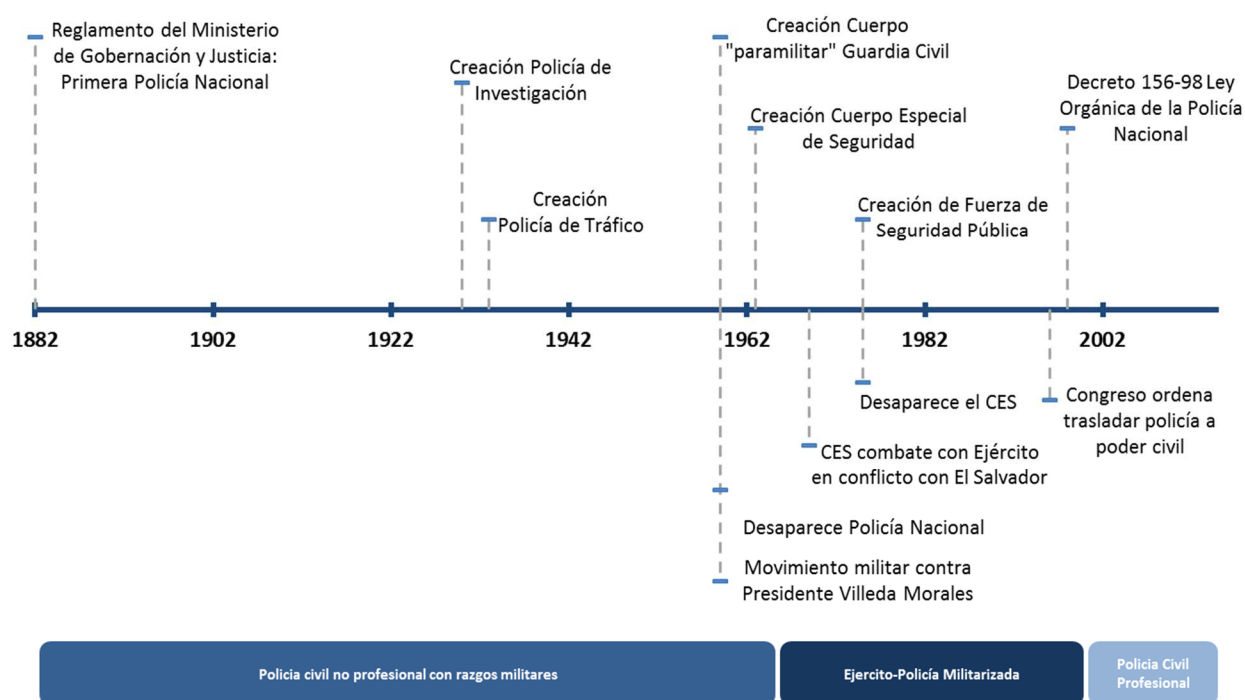
A) Evolución por sedimentación en la Policía de Honduras

La primera Policía Nacional de Honduras fue creada el 25 de enero 1882. Si bien se decía que era una organización civil, en realidad tenía un carácter militar, aunque dependía del Ministerio de Gobernación y Justicia¹²². En 1888 se registró la creación de la Policía Rural, pero por limitaciones económicas no fue posible desarrollar más la rama policial. Esto dio lugar a que en 1888 un nuevo reglamento cambiara el nombre de la policía y se pasó a llamar “Cuerpo de Gendarmería”.

En 1930, se creó la Policía de Investigación de Antecedentes Históricos, que posteriormente durante la década de los 60 pasó a llamarse Dirección de Investigación Nacional (DIN). Tres años después nació la Policía Nacional de Tráfico, antecedente histórico de la hoy Dirección Nacional de Tránsito.

¹²² Secretaria de Seguridad de Honduras. http://www.seguridad.gob.hn/dnpp/dnpp_historia.html. Visitado en 04/01/2014 02:41 p.m.

Gráfico 12. Cronología de la Policía Nacional de Honduras



Fuente: Elaboración propia. Datos Secretaría de Seguridad de Honduras.

a) Los estratos del siglo XX

El 12 de julio de 1959 desaparecen estos cuerpos policiales y en su lugar se crea un cuerpo militar con función policial, denominado “Guardia Civil de Honduras” por Decreto 179 de fecha 17 de julio de 1959, dependiente del Ministerio de Gobernación y Justicia. Este cuerpo desapareció en octubre de 1963 por orden del Jefe de Estado de ese entonces, y bajo el mismo decreto fue creado el Cuerpo Especial de Seguridad (CES) adherido al Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, que de acuerdo a lo establecido en la ley constitutiva de las Fuerzas Armadas de Honduras, Art. # 47, estaba clasificado como Cuerpo de Seguridad¹²³. Esta nueva entidad creó las dependencias de Destacamento Rural y Patrulla de Carreteras a lo largo del país, además de delegaciones y subdelegaciones departamentales. Posteriormente, en enero de 1975 desaparece el CES y se crea la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP), siempre como una rama más de las Fuerzas Armadas.

¹²³ Dirección Nacional de Tránsito de Honduras. <http://direccionnacionaldetransito.gob.hn/nosotros-detalle-dnt.php?id=21>. Visitado el 04/01/2014 02:54 p.m.

Pero las funciones de policía preventiva y de investigación se mantuvieron separadas desde los años 60. Las funciones de policía de investigación primero fueron ejercidas por la DIN hasta enero de 1995, en que se transformó en Dirección de Investigación Criminal (DIC) producto de quejas de las organizaciones de derechos humanos. La DIC tomó las “funciones, archivos recolectados por la DNI y una parte significativa del personal técnico de esta institución que con la formación de nuevos investigadores conforman el nuevo ente investigativo”¹²⁴. Al momento de su creación la DIC pasó a ser una entidad dependiente del Ministerio Público.

Según WOLA (2009), a diferencia de las reformas policiales de El Salvador y Guatemala donde las reformas policiales surgieron producto de los acuerdos de paz, en Honduras fueron las protestas ciudadanas por la incapacidad de la FUSEP para controlar la delincuencia que afrontaba el país, los cuestionamientos por participación de sus miembros en actos de corrupción, criminalidad y abusos de derechos humanos, y el ambiente de la región favorable hacia la democracia los que generaron las condiciones y presión de la sociedad suficiente para el cambio. Pero la DNI no estaba libre de problemas, pues “sus miembros participaron en torturas, desapariciones y asesinatos durante la década de los ochenta”¹²⁵.

El camino de la reforma no fue pacífico. Actores de la sociedad civil lucharon por una depuración de policías abusivos y corruptos¹²⁶ y porque se mantuviera la separación de dos policías, por un lado la policía preventiva (que hasta ese tiempo era el FUSEP) y por otro la policía investigativa (hasta ese tiempo denominada DIC). Sin embargo, la depuración no se dio y en la nueva Ley de Policía se fusionaron las dos entidades bajo la recién creada Secretaría de Seguridad.

b) La coyuntura crítica de 1998

En consecuencia, luego de 35 años de formar parte de las Fuerzas Armadas, en 1998 se emitió la Ley Orgánica de la Policía Nacional¹²⁷, con el objeto de regular la organización y funcionamiento de la Policía Nacional de Honduras, teniendo especial énfasis en separar a la Policía de las Fuerzas Armadas y reafirmando la civilidad, profesionalidad y apoliticidad de sus funciones. Hasta ese momento los policías eran miembros de las Fuerzas Armadas y su

¹²⁴ Policía Nacional de Honduras (2014). http://www.policianacional.gob.hn/pdf/Historia_DNIC.pdf. Visitado el 28/07/2014 12:31 p.m.

¹²⁵ WOLA (2009). ¿Proteger y Servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica. Washington DC., p. 27.

¹²⁶ Idem

¹²⁷ Decreto 156-98. Ley Orgánica de la Policía Nacional.

formación fue militar, utilizaban rangos militares y reportaban constantes problemas de violaciones de derechos humanos.

Si bien el objetivo declarado de la norma fue el de una reforma por “desplazamiento” de valores y reglas asociadas a una institución militar, terminó añadiendo un estrato más en la institución policial.

El entrenamiento de los policías de la época estaba basado en la concepción de “seguridad pública” u “orden público” imperantes en América Latina. Esta concepción de la seguridad, ponía el énfasis en la seguridad del Estado y la seguridad interior, y estaba muy en línea con los acontecimientos históricos de la década de los 70 y 80, los regímenes autoritarios y el contexto global de guerra fría, que suponía a los Estados en una situación de alerta permanente frente a las amenazas que eran de naturaleza más bien política. En este sentido, el uso de medios agresivos, como la tortura, eran parte del entrenamiento regular de los policías. El respeto a la Ley, los derechos humanos y en general el ejercicio de libertades individuales y públicas no eran una prioridad de la función de seguridad.

Durante los 90s y con el resurgimiento de la democracia en la región esta concepción cambia. Surge entonces el concepto de la seguridad ciudadana que se refiere a: “la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tiene las suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal”¹²⁸. Tal como lo describe la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, la tarea de garantizar la seguridad de las personas debe realizarla el Estado en los términos de lo dispuesto por diferentes acuerdos internacionales en materia de derechos humanos “que está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes...”¹²⁹

Actualmente, la Policía Nacional de Honduras se define como una institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista, de naturaleza puramente civil,

¹²⁸ UNDP (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, citado por CIDH (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>, pág.9.

¹²⁹ CIDH (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>, pág.9.

encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito, de proteger la seguridad de las personas y sus bienes, de ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo ello con estricto respeto a los derechos humanos¹³⁰.

Sin embargo, el cambio legal no vino acompañado de cambios en el entrenamiento, procedimientos operativos, o valores de los policías que conformarían la nueva institución, cuya gran mayoría provenían de la FUSEP y la DIC.

En consecuencia, subsisten muchos estratos de valores y procedimientos operativos que no son consistentes con la nueva misión y visión¹³¹ institucional.

B) Reinversión, sedimentación y cambios de rumbo en la Policía de Nicaragua

La primera policía de Nicaragua fue creada en 1880 y estaba organizada en urbana, rural y judicial, con una estructura de mando descentralizada, correspondiendo a distintos niveles del Ejecutivo hacer las labores de jefe de policía en sus respectivas circunscripciones territoriales¹³².

Luego de varios años de guerra civil, en el año 1927 se funda la Guardia Nacional como la única fuerza militar y de policía, con la función de garantizar la paz interior y la seguridad de los derechos individuales¹³³. Esto ocurre durante la ocupación de Nicaragua por los Estados Unidos, en que a solicitud del Presidente nicaragüense de aquel entonces, se crea la Guardia Nacional a fin de dejar instalada una fuerza de seguridad local antes de que se retiraran las fuerzas de ocupación. En el año 1933 se designa a Anastasio Somoza García como Director de la Guardia Nacional, quien luego tomaría el control del poder en el país en 1937 y se mantendría en manos de su familia hasta 1979.

¹³⁰ Constitución Política de Honduras, artículo 293.

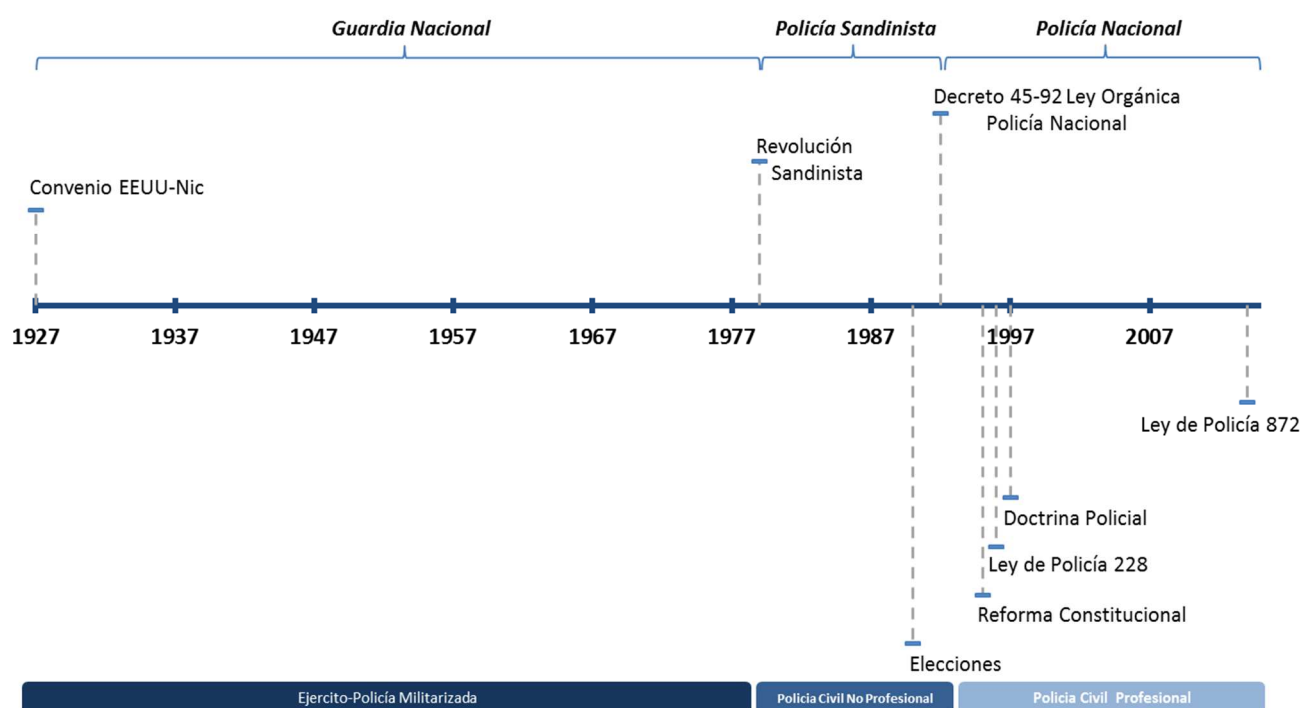
¹³¹ VISION: “Somos una dependencia estratégica dedicada a la prevención del delito, la seguridad ciudadana y sus bienes con los más altos servicios de calidad para mantener el orden público con capacidad para dar respuesta a las necesidades de la sociedad hondureña para el desarrollo sostenible del mismo Pueblo”.

¹³² Bautista Lara, F.J. (2006). Policía, Seguridad Ciudadana y Violencia en Nicaragua (Breves ensayos y un testimonio). 3era Ed., Managua, Ediciones PAVSA, p 21.

¹³³ Idem

La Guardia Nacional fue reconocida durante su historia por su entrenamiento militar, el carácter represivo y el uso extensivo de la tortura como método principal de mantenimiento del orden.

Gráfico 13. Cronología de la Policía Nacional de Nicaragua



Fuente: Elaboración propia. Basado en información de Bautista 1996.

a) La coyuntura crítica de 1979 y las primeras decisiones de política en el momento formativo

Luego de una nueva guerra civil liderada por el movimiento denominado Frente Sandinista de Liberación Nacional, el 19 de julio de 1979 se pone fin a la dictadura de la familia Somoza y se disuelve la Guardia Nacional. Ese mismo día, la recién instalada Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional emitió el Decreto N° 01, en el que crea la nueva policía nacional. En su artículo 27 el Decreto estableció: “La Policía Nacional estará sujeta a un régimen especial que tome en cuenta la naturaleza de sus funciones cívicas y de protección de la ciudadanía. Mientras no se dicte la ley correspondiente, el Ejército Nacional asumirá provisionalmente las funciones de policía en todo el país”.

La primera intención de los nuevos gobernantes era separar a las fuerzas policiales de las fuerzas armadas, a diferencia de la administración Somocista, que las mantuvo integradas tal

como ocurría en el resto de Centro América. Para la nueva Junta de Gobierno era imprescindible crear fuerzas policiales y de paso alejarse de los modelos que prevalecían en Centroamérica, con excepción de Costa Rica, donde se concebía que ser policía y ser militar era lo mismo tal como ocurría durante la época de la Guardia Nacional.

Además, todo el personal de la nueva policía era también nuevo, muchos de ellos estudiantes universitarios que habían dejado sus carreras para unirse a la lucha armada. Bautista Lara recoge un testimonio de una persona que había participado en la guerra civil, que describe muy vívidamente cómo se conformó la Policía Nacional: “pensaba en los días siguientes que había llegado la hora de entregar todo; el fusil y mi responsabilidad e irme a mi casa, preparar mi continuación de estudios universitarios, continuar estudiando y vivir la vida tranquila que queríamos... Aquí están mis cosas, mi arma, estos documentos, ahora tengo que hacer los trámites para ir a estudiar. El responsable, llamado así porque nadie tenía jefe, sólo responsable, dijo que cómo era eso; que había tantas cosas que hacer....que había que formar las instituciones de defensa del nuevo Estado, que unos tenían que ser enviados al Ejército, otros a la Policía, otros a manejar órganos de la administración pública...y vos, me dijo, vas a trabajar en la Policía... Nada llevaba sobre Policía ni distintivos ni literatura ni estudios académicos ni información ni instrucciones claras, y nada sabía sobre ser policía. Solamente estaba convencido y creo que todos los compañeros igual, lo que no debía ser la policía. Habíamos conocido a la Guardia Nacional...y veíamos las detenciones, y las torturas y las muertes que provocaban, nos daba miedo las caras de los guardias y su indumentaria, sus armas, sus cascos, su presencia daba temor y no confianza.”¹³⁴

Los primeros antecedentes de lo que sería el actual cuerpo policial en Nicaragua quedaron establecidos con la aprobación del Decreto No. 6 de 1979 que crea el Ministerio del Interior y la Dirección General de la Policía Sandinista. La Ley Orgánica del Ministerio del Interior, aunque le otorgó a la institución policial un carácter civil, se estableció que sería estructurada organizada y administrada militarmente. También en 1979, se creó el Ejército Popular Sandinista y se estableció en su normativa que todos los cuerpos armados, inclusive la Policía, quedarían integrados bajo el mando militar único de la institución militar, sin perjuicio de su ubicación administrativa en otras dependencias del Estado¹³⁵.

¹³⁴ Bautista Lara, F.J. (2006), Op. Cit., pp 189-192.

¹³⁵ La Gaceta, 1979

Posteriormente, la Ley de “Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista” definió a la institución policial como un cuerpo militar dependiente del Ministerio del Interior encargado de proteger la vida de los habitantes del país, prevenir el delito y preservar el orden social¹³⁶.

La Policía de Nicaragua, que en los años 80 era denominada como “Policía Sandinista”, nació como un brazo armado del movimiento revolucionario que derrocó al gobierno somocista. Es decir, se originó y se formó con una marcada opción política, ideológica y por ende partidaria. Con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista, los guerrilleros sandinistas que habían combatido a la dictadura somocista, son quienes luego pasaron a formar el nuevo cuerpo policial y del Ejército, denominado también sandinista.

El énfasis en el carácter civil de la policía, aun cuando se creó bajo estructura y dependencia militar, y la conformación con miembros nuevos con experiencia de trabajo con la comunidad, le imprimieron a la institución características que le permitirían más tarde asimilar con relativa facilidad modelos de gestión policial de corte comunitario.

b) Añadiendo “estratos civiles y democráticos” a la institución

Con el transcurso de los años la nueva entidad policial fue ampliamente regulada. Se definieron sus funciones, organización y su sistema de carrera policial. Sin embargo, nombramientos y promociones internas dependían de decisiones partidarias y se crearon organismos partidarios dentro de la entidad que tomaban decisiones sobre el funcionamiento institucional¹³⁷.

En la Constitución Política de 1987, se hizo tan solo una referencia marginal a la seguridad interna. Se indicaba que la lucha contra las acciones promovidas desde el exterior para subvertir el orden revolucionario construido por el pueblo nicaragüense y el enfrentamiento a las actividades delictivas y antisociales, formaban parte integral de la defensa de la Revolución. Además, el Estado tenía la potestad de crear los cuerpos de seguridad y orden interior, cuyas funciones estarían determinadas por la ley. Esta disposición no es de extrañar pues durante los 80 tuvieron su apogeo los grupos guerrilleros contra-revolucionarios conocidos como “Contras”, por lo que eran una gran preocupación para la seguridad del nuevo orden y la Policía participó directamente en el conflicto en apoyo al ejército.

¹³⁶ La Gaceta, noviembre - 1980

¹³⁷ Bautista Lara, F.J. (2006), Op. Cit., pp 189-192.

Durante los 80's, la policía, pese a ser definida como civil, en la práctica operaba sujeta a disciplina militar, a régimen jurisdiccional especial (militar), con funciones de defensa militar el país y grados militares idénticos a los del ejército.

En 1990 hay elecciones generales en las que pierde el gobernante Frente Sandinista luego de once años en el poder y se instala un nuevo gobierno liberal. Esto dio lugar a un proceso de cambios en diferentes aspectos del orden jurídico, económico y social del país que afectaron también a la policía.

Parte de los cambios en el orden político orientados al perfeccionamiento del Estado de Derecho y la institucionalización, implicaron cambios en el nombre de la institución, pasando de “Policía Sandinista” a “Policía Nacional”, y cambios en los símbolos de la institución, como el uniforme y la denominación de los grados jerárquicos diferente los de los militares, para reforzar la idea de civilidad y de apartidismo de las instituciones públicas. Tal como lo enfatiza Durkheim¹³⁸, los símbolos tienen una importancia crítica en la formación de la conducta humana, y por tanto son clave en la orientación de la conducta de los miembros de la organización¹³⁹.

El 5 de Septiembre de 1992 se aprueba el Decreto No. 45-92 “Ley Orgánica de la Policía Nacional”¹⁴⁰ que en su artículo 1 establece “La Policía Nacional es un instituto armado de naturaleza civil y profesional. Su estructuración y organización son de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se rige por la más estricta disciplina y observancia de las leyes.”

En el año 1995 se realizan una serie de reformas a la Constitución Política, que estableció en su artículo 97 que “La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil. Tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito y los demás que le señale la ley. La Policía Nacional es profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante. La Policía Nacional se regirá en estricto apego a la Constitución Política a la que guardará respeto y obediencia. Estará sometida a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente.

¹³⁸ Durkheim, E. (1992), *Professional Ethics and Civic Morals*, Routledge, London., Cit. por Peters, Guy (2012), pág. 27.

¹³⁹ March, J.G y Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press. Cit. por Peters, Guy (2012), Op. Cit.,pág. 131.

¹⁴⁰ En ese momento la Constitución Política permitía al Poder Ejecutivo aprobar Leyes por Decreto Ejecutivo.

Dentro de sus funciones la Policía Nacional auxiliará al poder jurisdiccional; la organización interna de la Policía Nacional se fundamenta en la jerarquía y disciplina de sus mandos.”

Sin embargo, se mantienen algunos rasgos militares de la policía en la Constitución, como el sometimiento a la jurisdicción militar en los casos de delitos y faltas “estrictamente militares” cometidos por miembros de la policía (art 93).

Estos cambios constitucionales dieron lugar a todo un nuevo cuerpo de regulación del accionar policial, con una nueva Ley de Policía (Ley 228 de 1996), su reglamento (Decreto 26-96), un plan de mediano plazo que tenía como uno de sus ejes “consolidar y fortalecer el procesos de legitimación e institucionalización tanto a lo interno como a lo externo de la institución”, y la Doctrina Policial aprobada por la entidad en 1997. En esta doctrina se recoge la visión, misión, principios institucionales, y en general recoge todos los principios del nuevo modelo policial.

En junio de 2014 se aprobó una nueva ley para la policía, denominada Ley No. 872 Ley de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional, que reitera el carácter civil, profesional, apolítico y apartidista de la institución, y establece que la policía se organiza en un modelo preventivo, proactivo y comunitario con la participación protagónica de los habitantes. Se define que el modelo “es inclusivo, de responsabilidad compartida, de integración y articulación de esfuerzos de los distintos sectores de la sociedad, la comunidad y el Estado, **de revisión y ajustes sistemáticos**”.¹⁴¹

c) Cambio a través del aprendizaje

Paralelamente a los cambios originados por fuentes exógenas (fuerzas políticas democratizadores) descritos en las secciones anteriores, la Policía Nacional ha pasado por una serie de cambios producto del aprendizaje de su experiencia y de la experiencia de otros países. El reconocimiento de esta capacidad de aprendizaje está plasmado en la última Ley de la Policía, que establece que el modelo policial es sujeto de “revisión y ajustes sistemáticos”.

La policía estuvo conformada originalmente por un buen número de jóvenes que estaban cursando estudios universitarios y que los dejaron por sumarse a la lucha armada. Cuando fueron asignados a la policía, no sabían nada del trabajo policial. Además, la policía tuvo un

¹⁴¹ El resaltado no es del original. Entre otras cosas, la Ley cambia la línea de mando de la Policía Nacional para que sea directamente del Presidente de la República, sin pasar ya por el Ministro de Gobernación.

fuerte énfasis en la preparación de sus miembros para la función, que tenían orden explícita de estudiar o recibirían baja deshonrosa¹⁴².

En sus orígenes, la Policía también exigía a sus miembros que demostraran que estaban integrados a la comunidad, al punto que se consultaba a la comunidad si una persona puede ser policía en su barrio. Era claro que la relación con la población era clave para poder esclarecer los hechos¹⁴³. Esto le permitió ser un cuerpo muy técnico con una buena empatía y capacidad de aprendizaje.

En su lucha contra la delincuencia, la Policía desde sus inicios ha venido practicando y perfeccionando versiones incipientes de lo que hoy denominan el modelo de policía comunitario. Parte de esta evolución han sido las diversas expresiones organizativas con la comunidad, iniciando con los Comités de Defensa Civil (creados durante la última etapa de la guerra civil para garantizar la seguridad de los ciudadanos en las ciudades) que luego de 1979 se llamaron Comités de Defensa Sandinista, la Policía Voluntaria fundada en 1983 como fuerza auxiliar de la Policía Nacional compuesta por miembros de la comunidad no asalariados que portaban armas y uniformes que contribuían a aumentar el pie de fuerza por las limitaciones presupuestales de la entidad, los más recientes Comités de Prevención Social del Delito que incorporaban a diversos líderes locales, así como el establecimiento de relaciones de cooperación con Organismos No Gubernamentales, y últimamente con los Concejos del Poder Ciudadano.

Esta dinámica de relación con la comunidad, que ha mantenido la Policía desde sus orígenes, aparece formalmente por primera vez en 1995 cuando la Jefatura de la Policía establece priorizar el área preventiva, lo que hizo necesario desarrollar una nueva estrategia en la que se involucre al Estado, empresas privadas y sociedad civil. En este mismo orden, el Plan de Mediano Plazo de la Policía de 2007 recogía como otro de sus ejes principales “fortalecer las relaciones con la comunidad, así mismo con instituciones nacionales y organismos interinstitucionales.”

Esta nueva visión se institucionalizó en una Política Integral Policía Comunidad y Derechos Humanos en el año 2001. Esta política definió el “Modelo Policial Comunitario Proactivo”,

¹⁴² Se hacían regularmente “informes del estado político, moral y disciplinario”, que eran seguimiento continuo por el alto mando.

¹⁴³ En sus orígenes, la policía creó la figura del Jefe de Sector, que eran policías asignados a una demarcación territorial específica, que tenían como contraparte a los líderes de los barrios que ya existían desde los inicios de la guerra y posteriormente en los distintos comités de apoyo a la insurrección.

que es el que aplica de manera transversal en toda la institución. Se define como comunitario por la presencia policial dentro de la comunidad y el involucramiento de la comunidad en la solución de los factores de riesgo de competencia policial, y proactivo por lo enfocado en el monitoreo de forma anticipada de los fenómenos de competencia policial. Los componentes del modelo son los métodos aplicados en su funcionamiento preventivo, investigativo, formativo, servicios administrativos, desarrollo y fortalecimiento de la atención especializada a la mujer, niñas, niños y jóvenes¹⁴⁴. La aplicación transversal de este modelo a toda la institución es un factor clave que se analizará más adelante, pues incluye a la función de asuntos internos, a diferencia de otros países donde la adopción del modelo comunitario es en la forma de creación de unidades especializadas para el relacionamiento con la comunidad (Honduras, Brasil, etc.), y no como un modelo aplicable a todas las especialidades.

Según refiere la misma Policía, para la formulación de esta política se tomaron en cuenta “...las investigaciones relativas al tema, realizadas tanto por la Policía Nacional como por otras organizaciones...se estudiaron las experiencias de otras instituciones policiales de la región centroamericana y latinoamericana, así como otras Políticas Públicas formuladas sobre la niñez, mujeres participación ciudadana, población y desarrollo”¹⁴⁵.

La Policía también ha buscado formalizar el aprendizaje de la implementación de su modelo sistematizando experiencias, como con la “Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua” en el que se documentan los principales métodos y técnicas del modelo, y para cada uno de ellos se identifican buenas prácticas, malas prácticas, lecciones aprendidas y propuestas de cambios. Otro mecanismo formal de aprendizaje son las reuniones de mando policial, donde no solo se identifican problemas y acciones, sino buenas prácticas a ser difundidas.

Ha sido una institución muy exitosa en organizar el aprendizaje de fuentes externas también, como con el apoyo de la policía sueca para la definición y puesta en práctica del modelo, así como de la asistencia técnica y financiera de la Oficina del alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), la Unión Europea, PNUD y BID.

Hoy día, la Policía de Nicaragua se define de la siguiente manera:

¹⁴⁴ Policía Nacional de Nicaragua (2011). Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua. Editorial Kriptos, Managua, pág. 11.

¹⁴⁵ Policía Nacional de Nicaragua (2008). Compendio de Política Integral Policía Comunidad y Derechos Humanos. Managua, pág. 17.

Misión: Proteger la vida, la integridad, la seguridad de las personas y el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos; asimismo es responsable de la prevención y persecución de delito, la preservación del orden público y el social interno, velar por el respeto y preservación de los bienes propiedad del Estado y particulares, brindar el auxilio del Poder Judicial y a otras autoridades que lo requieran conforme a ley para cumplimiento de sus funciones

Visión: Establecerse en la sociedad nicaragüense como un cuerpo armado de naturaleza civil, que vela por el orden y la seguridad ciudadana a través de la prevención y persecución del delito.

III. EL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO Y POLÍTICO Y SU EFECTO EN LA CORRUPCIÓN POLICIAL

En este capítulo se analiza el contexto socio-económico y político para intentar responder a la hipótesis de su impacto en el diseño, implementación y resultados de las políticas anticorrupción de las policías. Como se mencionó anteriormente, la teoría TAS-C que se plantea para control de la corrupción policial es una forma de teoría de agencia, pero Rothstein et. al. (2010) sugieren que este tipo de soluciones, particularmente en contextos de alta corrupción, pueden fallar por dilemas sociales y por tanto deben ser complementadas con enfoques de acción colectiva. Estos problemas surgen por diferencias en los incentivos de los diferentes individuos que componen un colectivo a la hora de lograr un objetivo común.

1. LOS PROBLEMAS DE LA ACCIÓN COLECTIVA

A) Los dilemas sociales: el efecto de lo que esperan las sociedades de sus policías

Para Ostrom (1998), los dilemas sociales ocurren cuando individuos en situaciones independientes enfrentan decisiones en las que la maximización del interés individual de corto plazo arroja los mejores resultados, dejando a todos los demás participantes en una situación peor que otras alternativas posibles. Esto comprende muchas situaciones en las que los individuos toman decisiones independientes en situaciones de interdependencia con otros. Las “externalidades”¹⁴⁶ de las decisiones individuales están en la esencia de este problema.

Es por esto que Kollock (1998) plantea que los dilemas sociales son situaciones donde la racionalidad individual lleva a la irracionalidad colectiva. Es así porque la conducta que es razonable individualmente, lleva a una situación en que todos están peor colectivamente. Kollock distingue entre dilemas sociales entre dos personas y dilemas sociales entre múltiples personas.

Una forma de dilema social entre dos personas es el “dilema del prisionero” planteado por la teoría de juegos. Los participantes en un dilema social tienen la opción de colaborar o no

¹⁴⁶ Las externalidades ocurren cuando los individuos no tienen que pagar las consecuencias de sus actos. Estas externalidades pueden ser positivas, cuando tienen consecuencias beneficiosas para otros, o negativas, cuando tienen efectos perjudiciales en otros. Stiglitz, J. (1995). La Economía del Sector Público, 2da edición. Antoni Bosch editor, Barcelona, págs.. 238 y 241

colaborar para lograr un beneficio. Si todos colaboran, se obtiene un beneficio, pero todos enfrentan la tentación de no colaborar porque eso maximiza su beneficio individual de corto plazo¹⁴⁷. Como la estrategia dominante de todos es no colaborar (es lo que más me beneficia en el corto plazo independientemente de lo que hagan los demás), entonces se alcanza un equilibrio no cooperativo (equilibrio de Nash) que es sub óptimo en el sentido de Pareto, pues hay otras combinaciones de decisiones posibles que maximizan el bienestar agregado de todos los participantes.

Por su parte, los dilemas sociales entre múltiples actores pueden distinguirse en dos tipos, según como se asignen los costos y beneficios para cada individuo. El primer tipo es conocido como “valla social”, que refiere una situación en la que un individuo soporta un costo que genera un beneficio que es compartido por todos. Entonces el individuo tiene incentivos para evitar ese costo, pero si todos lo evitan entonces van a estar peor que si hubieran “escalado la valla”. El segundo tipo son los denominados “trampas sociales”, donde los individuos enfrentan la tentación de un beneficio que produce un costo compartido por todos, y si caen en la tentación el resultado es un desastre colectivo.¹⁴⁸ Los “bienes públicos” serían una forma de “valla social”, mientras que “el dilema de los comunes” una forma de “trampa social”.

Los bienes públicos puros son bienes que tienen dos características. Por un lado, no son rivales en el consumo. Es decir, no cuesta nada que otra persona adicional los disfrute. Por ejemplo, defender a una nación de un millón de habitantes cuesta lo mismo que defender a una nación de un millón y uno. Esa persona adicional no afecta los beneficios de la defensa que recibe el otro millón.¹⁴⁹ Por otro lado, es difícil o imposible (física o económicamente) excluir a alguien del consumo de un bien público¹⁵⁰. Un ejemplo de esto sería el alumbrado público de una calle. Es muy difícil que una persona que camina por la calle junto a otros peatones no se beneficie de este bien público. Es más, en muchos casos incluso no sería deseable socialmente que una persona no se beneficie, como por ejemplo, un semáforo que controla el tránsito en una esquina de mucho tráfico. El problema es que dado que los bienes públicos son “no excluyentes”, algunas personas buscarían beneficiarse de ellos sin pagar. Estas personas son conocidas como

¹⁴⁷ Esta teoría asume, como las demás del institucionalismo de la elección racional, que las personas siempre son egoístas e intentan maximizar su beneficio individual de corto plazo

¹⁴⁸ Kollock, P. (1998). Social Dilemmas: The Anatomy of Cooperation. *Annual Review of Sociology*, Volumen 24), pág. 188.

¹⁴⁹ Tal vez un ejemplo más cercano es el de un helado, que es un bien privado puro. A diferencia de un bien público, un helado que es consumido por una persona ya no puede ser consumido por otro.

¹⁵⁰ Stiglitz, J. (1995), Op. cit. p 78.

“polizones”. Por tanto, no se conseguirían los recursos necesarios para proveerlos de manera suficiente.

El otro caso de dilema social sería el conocido como “dilema de los comunes”, “tragedia de los comunes” o “problemas de recursos comunes”. Este dilema se caracteriza por la existencia de recursos escasos cuyo uso no está restringido. El ejemplo típico de este dilema es el de un lago que es frecuentado por pescadores, en donde la cantidad de pesca aumenta según el número de barcos. El incentivo individual es entonces a poner la mayor cantidad de barcos posibles para incrementar su pesca, hasta el punto en que se explote tanto el recurso que se acaba con la población de peces y el perjuicio es para todos.¹⁵¹

Tal como lo señala Kollock¹⁵², existe una diferencia importante entre ambos tipos de dilemas. En los bienes públicos puros, el problema principal es la producción del bien (particularmente su financiamiento), mientras que en el dilema de los comunes el problema es la explotación del bien más allá de su capacidad de reposición o tolerancia.

Volviendo a Ostrom 1998, los dilemas sociales plantean un conflicto entre la racionalidad individual y la del grupo, y el reto es entonces encontrar mecanismos que permitan alcanzar una situación de equilibrio estable donde se maximice el bienestar general, cercano al óptimo de Pareto¹⁵³. Según Ostrom, esto es posible cuando los actores encuentran maneras de comprometerse a castigar a los “no colaboradores” lo suficiente como para disuadir la “no cooperación”. Uno de los factores que también favorece la cooperación es la comunicación, toda vez que con ella se generan muchos procesos de reforzamiento. Pero existen otros factores individuales que son particularmente importantes para explicar la conducta en los dilemas sociales. Estos incluyen:

- Las expectativas que tienen los individuos de la conducta de otros (confianza),
- la identidad individual creada que proyecta sus intenciones y normas (reputación),
- las normas individuales aprendidas de la socialización y experiencias vitales (reciprocidad).

Estos factores individuales son aprendidos por los actores a través de interacciones repetidas. Los individuos aprenden así ciertas:

¹⁵¹ Stiglitz, J. (1995), Op. Cit. pág 240.

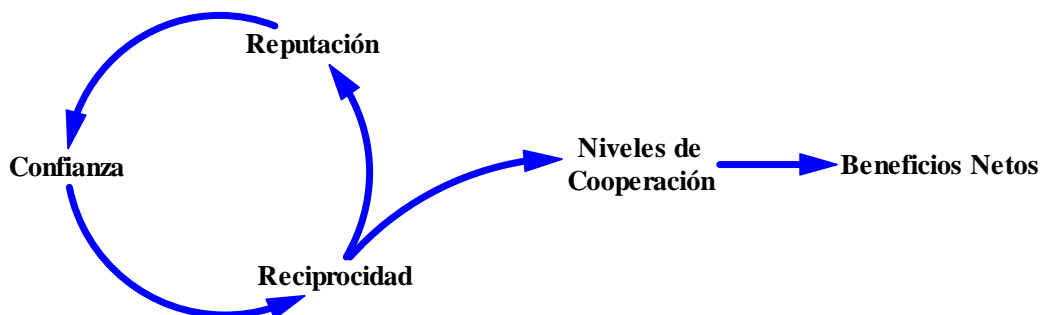
¹⁵² Kollock, P. (1998), Op. Cit. pág. 191.

¹⁵³ Se conoce como “Óptimo de Pareto” a aquella situación de eficiencia tal que para mejorar la situación de un grupo es necesario reducir el bienestar del otro.

- Normas, que consisten en asignarle valor, positivo o negativo, a realizar ciertos tipos de acciones. Como señala Ostrom, luego de experimentar beneficios repetidos de las acciones cooperativas de otros individuos, un individuo puede decidir que siempre va a iniciar acciones cooperativas en el futuro, o si después de muchas experiencias de ser “el tonto”, un individuo puede resolver nunca ser el primero en cooperar; y
- Reglas, son entendimientos comunes desarrollados por los grupos de que ciertas acciones deben o no deben realizarse, y que hay sanciones para aquellos que no las cumplen. Estas reglas refuerzan la reciprocidad al hacer claros y abiertos los compromisos comunes.

Es así como los individuos aprenden la confianza, la reciprocidad (particularmente a través de interacciones repetidas donde se pueden aplicar estrategias de “ojo por ojo”), y entienden que deben generar una reputación si esperan colaboración de otros en próximas interacciones.

Gráfico 14. Las Relaciones Fundamentales: Reciprocidad, Reputación y Confianza



Fuente: Ostrom, E. (1997). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. American Political Science Review.

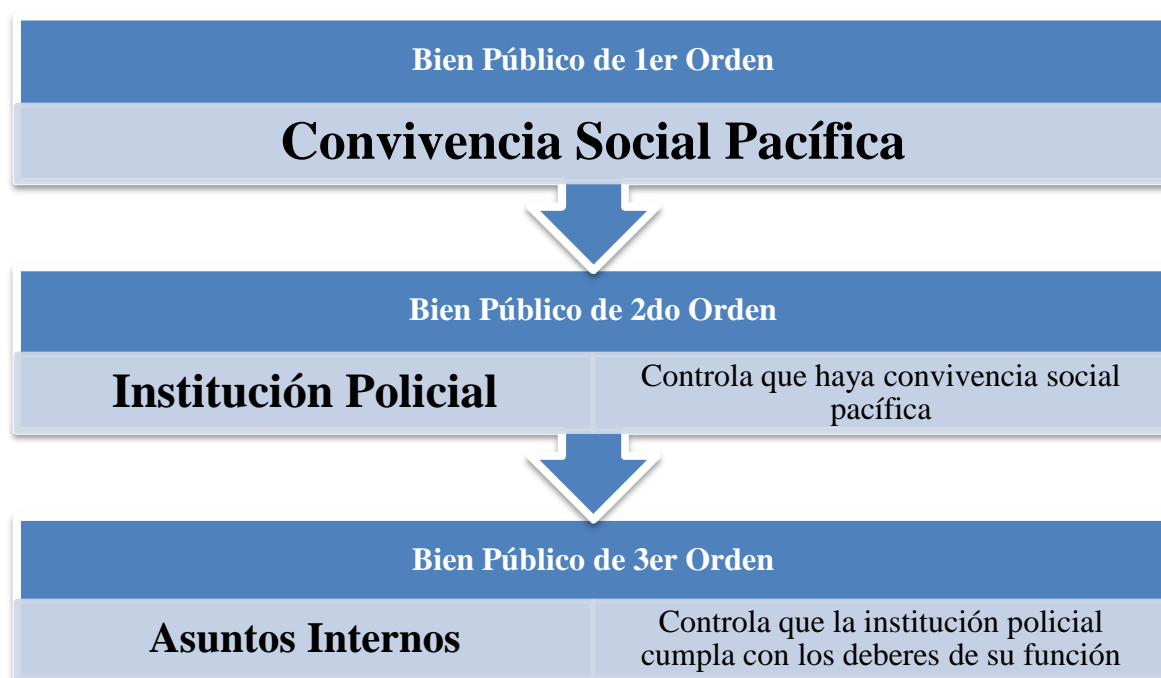
Entonces, el argumento central de Ostrom está en las relaciones entre la confianza que se tienen los individuos entre ellos, la inversión que hacen en construir una reputación, y la probabilidad de que otros participantes usen reglas de reciprocidad. Este núcleo se ve afectado por variables estructurales. En la primera ronda de un dilema repetido, los actores actuarán según sus posiciones anteriores con respecto a cada factor, pero con el transcurso de las repeticiones, el mayor uso de cada uno de los factores generará un círculo virtuoso que termina en mayores beneficios para todos. Pero si con las siguientes repeticiones más bien se usan menos de los diferentes factores, se generarán menos beneficios para el grupo.

B) Los dilemas sociales de segundo y tercer orden: ¿Principales con principios?

Los sistemas que surgen para controlar dilemas sociales de primer orden son bienes públicos en sí mismos, por lo que se les conoce como “bienes públicos de segundo orden”.¹⁵⁴ Son bienes públicos porque los actores tienen incentivos para comportarse como “polizontes”, pues pueden beneficiarse del sistema sancionatorio sin contribuir a la creación o al funcionamiento del mismo, o pueden incluso querer que no funcione, y en consecuencia son provistos de manera sub óptima. Este sería el caso de todas las entidades de control y supervisión que se crean en el Estado, que son desarrolladas para resolver problemas de bienes públicos de primer orden. Es el caso de las Policías que se estudian en esta investigación, o también de los poderes judiciales, organismos reguladores del mercado, etc. Las Entidades de Fiscalización Superior (Contralorías Generales, Tribunales de Cuentas, etc.) y los órganos de control de la corrupción de las entidades públicas surgirían entonces como “dilemas sociales de tercer orden”, porque surgen para resolver un dilema social de segundo orden. Ellos son “los controladores de los controladores”. En el caso de las policías, el bien público de primer orden que nacen para proteger las policías sería la “convivencia social pacífica”, mientras que el bien público de tercer orden que protegen las oficinas anticorrupción sería “el cumplimiento de los deberes de la función”.

¹⁵⁴ Kollock, P. (1998), pág. 206.

Gráfico 15. Los Bienes Públicos de 1er, 2do y 3er Orden



Fuente: Elaboración propia.

El problema en estos dilemas sociales es que no solo hay actores (internos y externos) que se comportan como “polizontes” y no contribuyen al funcionamiento del bien público de segundo y tercer orden, sino que no les interesa que funcione el bien común, activamente se preocupan por que no funcione el sistema de control para proteger sus intereses individuales en desmedro de los intereses colectivos, introduciendo una asimetría de intereses. Las soluciones de sanción y en el extremo exclusión de los miembros que incumplen, parecen insuficientes si los incentivos no cambian, pues seguirán apareciendo nuevos actores interesados en que no funcione el bien público creado.

Regresando al argumento de Rothstein, en contextos donde la corrupción es la conducta esperada (reputación), no existen mecanismos que castiguen a los “no cooperadores” (reciprocidad), y hay baja confianza, la inercia del sistema será hacia la “no cooperación” y los beneficios sociales reducidos (alta corrupción). Este sería un dilema social de primer orden.

Sin embargo, según Rothstein, los problemas de corrupción en estos casos pueden generar situaciones en las que no se encuentran actores que actúen como “principal” dispuestos a hacer cumplir los sistemas de control previstos, que serían entonces dilemas sociales de segundo orden.

Esto no significa que todos los actores sean por definición corruptos. Sino que por los problemas de racionalidad limitada (interactiva y reciproca), que hacen la conducta del individuo altamente dependiente de las expectativas compartidas de como los otros individuos van a actuar, la corrupción puede ser la estrategia que cualquier actor racional probablemente optaría, dependiendo de cuantos otros individuos en la misma sociedad se espera que sean corruptos¹⁵⁵. En tanto que se espere que un gran número de actores “jueguen sucio”, todos tienen algo que ganar personalmente de actuar corruptamente como ocurriría con “el dilema de los comunes”, cayendo entonces en una “trampa social”.

En consecuencia, en un contexto en el cual la corrupción es la conducta esperada, sencillamente no habrá actores dispuestos a asumir el rol de controlar la corrupción¹⁵⁶. En este contexto, aun cuando haya información perfecta y todos colectivamente sepan que pierden por la corrupción como sociedad y la condenen moralmente, si se espera que todos los demás “jueguen sucio”, todos “jugarán sucio”¹⁵⁷. La falta de un “principal benevolente” haría que cualquier sistema de control de la corrupción basado en la teoría de agencia sea inefectivo¹⁵⁸.

2. LOS EFECTOS DEL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

A) Niveles generales de corrupción de los países

Nicaragua y Honduras son los dos países más pobres de América continental, con ingresos per cápita similares, y ubicados en el quintil más bajo según el índice de corrupción de Transparencia Internacional, entre otros.

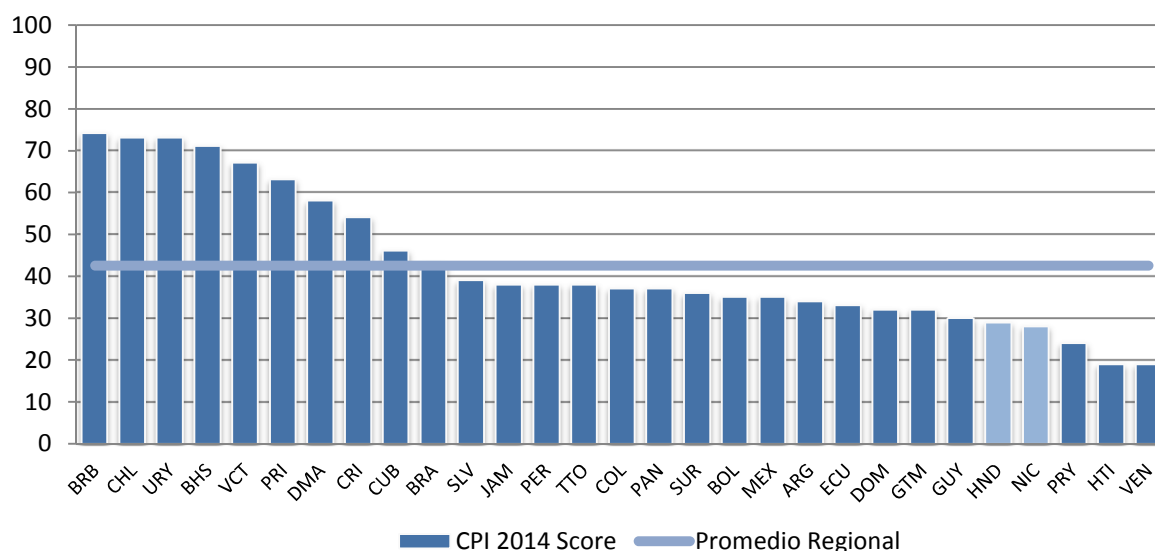
¹⁵⁵ Aidt, Toke (2003), “Economic analysis of corruption: A survey”, en *Economic Journal* 113 (491); Lui, Francis (1986), “A Dynamic Model of corruption Deterrence” en *Journal of Public Economics* 31(2); Cadot, Oliver (1987), “Corruption as a Gamble” en *Journal of Public Economics* 33(2); Andvid, Jens Christopher y Moene, Karl Ove (1990), “How Corruption May Corrupt” en *Journal of Economic Behavior And Organization* 13(1); Acemolugu, Daron (1995), Reward Structures and the allocation of Talent” in *European Economics Review* 39(1); Mishra, Ajit (2006), “Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives” en *World Development* 34(2); Cit.. por Rothstein et. al. (2010), Op. Cit., pág. 3.

¹⁵⁶ Rothstein, B, et. al.(2010), Op. Cit., pág. 3.

¹⁵⁷ Karklins, Rasma (2005). *The system made me do it: Corruption in Post-Communist Societies*, Armonk, New York, así citado por Rothstein et. al. (2010), Op. Cit., pág. 12.

¹⁵⁸ Rothstein, B., Teorell, J. (2012), Op. Cit., pág. 7.

Gráfico 16. Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Transparencia Internacional 2014

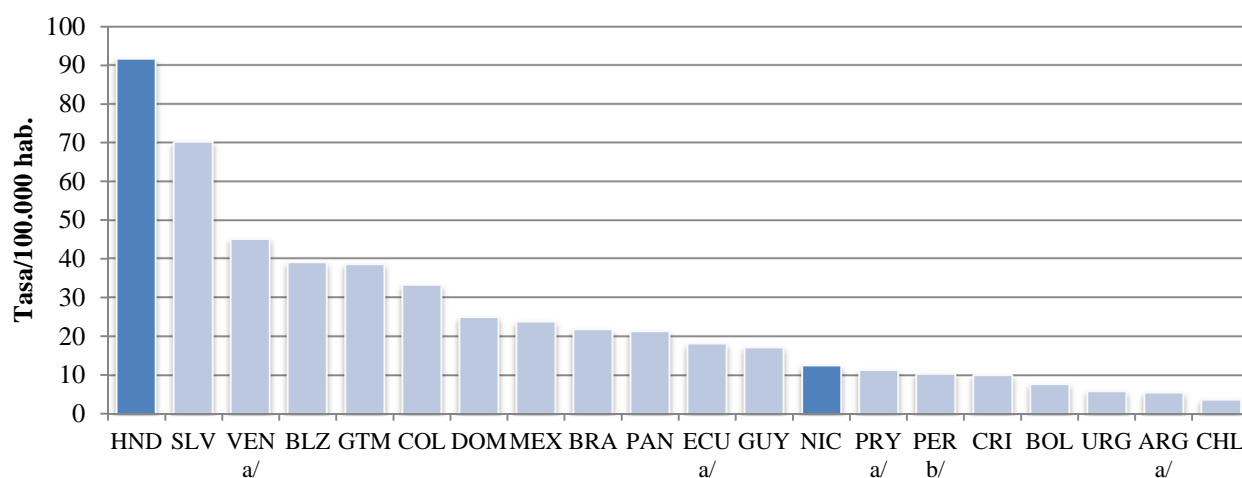
En el indicador de “control de corrupción” del índice “Governance Matters 2013”, con datos de base 2012, Honduras quedó ubicada en el percentil 18.18 y Nicaragua 24.8 de los países. Esto es un nivel más menor que otros países de la región como Bolivia (27.27). En el “Índice de Percepción de Corrupción” de Transparencia Internacional, Nicaragua ocupó en 2014 la posición 127 de 175 países, ocupando una ligeramente mejor posición que Honduras con 140. Por otro lado, una encuesta de percepción de corrupción de servicios públicos locales de Nicaragua realizada en 2009 y 2014¹⁵⁹, encontró mejoras en la percepción de corrupción de varios servicios locales, como escuelas primarias, centros de salud e incluso en el porcentaje de usuarios que declaran haber pagado para acelerar procesos judiciales. La percepción de corrupción en la policía también ha presentado una tendencia, aunque leve, a la disminución.

B) Efectividad institucional de las policías

En términos de violencia homicida, Honduras ocupa el primer lugar en América Latina, mientras que Nicaragua está por debajo de la media regional.

¹⁵⁹ CIET (2014), 6ta Auditoría Social. Percepción de corrupción en servicios públicos locales. CIET International Nicaragua, pág. 23.

Gráfico 17. Tasa de Homicidios por 100 mil Habitantes



a/ Valores correspondientes al año 2010.

b/ Valores correspondientes al año 2009.

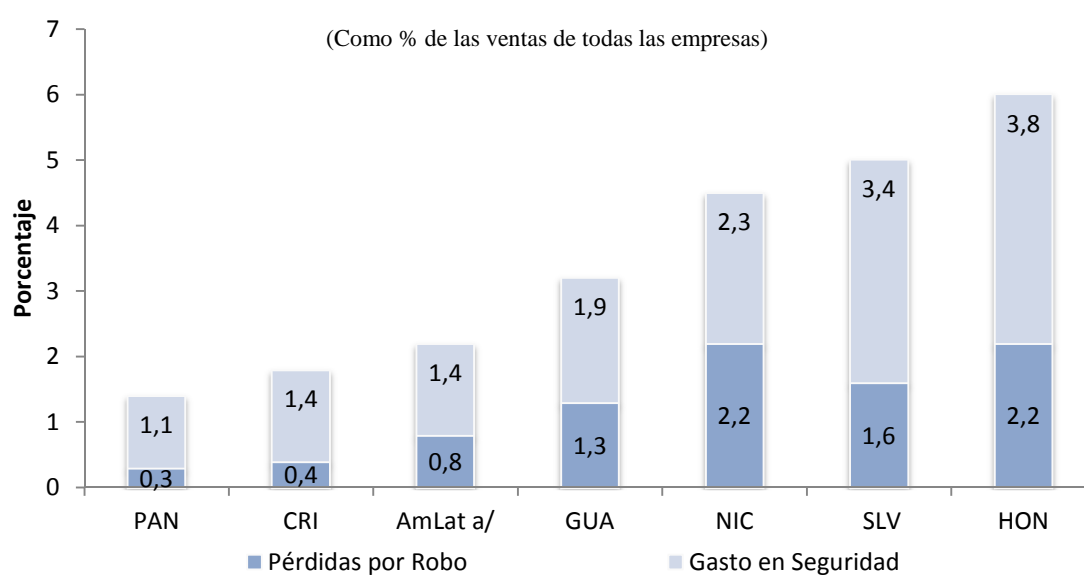
Fuente: Informe 2013 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

La efectividad en cuanto a delitos contra la propiedad presenta un panorama más consistente, pero con diferencias menos extremas entre los dos países. Según la Enterprise Survey del Banco Mundial, las empresas hondureñas enfrentan el primer lugar en costos por inseguridad en Centroamérica, debido a pérdidas directas por robos o por el costo de las medidas de seguridad, seguidos por las empresas de El Salvador y Nicaragua¹⁶⁰. Los costos sumados representan en promedio el 4.5% de las ventas de todas las empresas en Nicaragua, más que duplicando el costo medio por inseguridad de las empresas de América Latina (2.2%). A nivel de tamaño de firma, el 89.8% de las firmas grandes invierten en seguridad¹⁶¹, pero son las firmas pequeñas las que más pérdidas sufren por robo como porcentaje de sus ventas (2.7% de las pequeñas vs 0.7% de las grandes), y las medianas las que más gastan en seguridad como porcentaje de sus ventas (3.4%).

¹⁶⁰ El 57% de las empresas nicaragüenses invierten en seguridad.

¹⁶¹ Solo el 41.3% de las pequeñas invierte en seguridad.

Gráfico 18. Costo de la Delincuencia para las Empresas

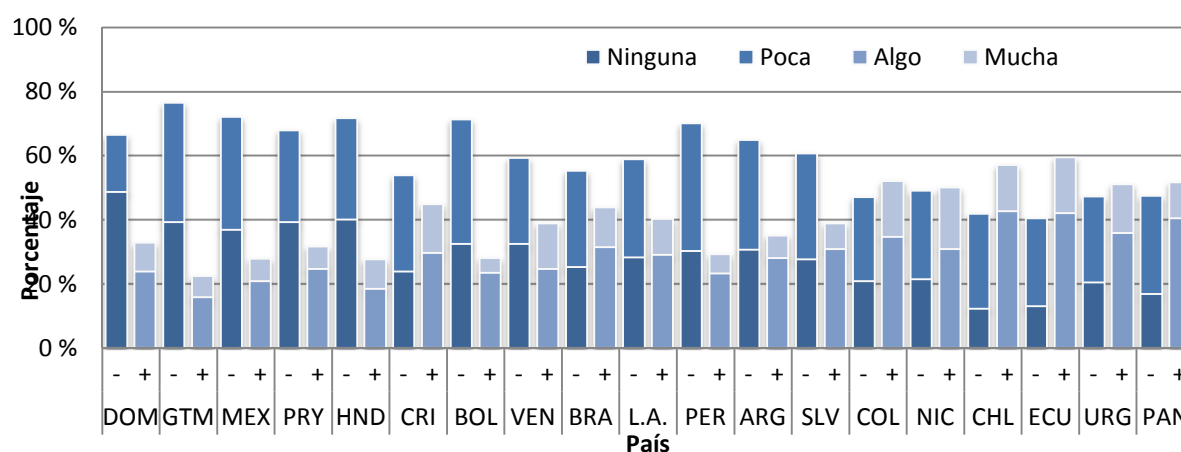


Fuente: Elaboración propia con datos de Enterprise Survey del Banco Mundial 2010

C) Nivel de confianza en las instituciones y en las policías

La Policía Nacional de Honduras, por un lado, cuenta con uno de los más bajos niveles de confianza de la región, mientras que la de Nicaragua cuenta con uno de los más altos.

Gráfico 19. Nivel de Confianza de la Policía en América Latina



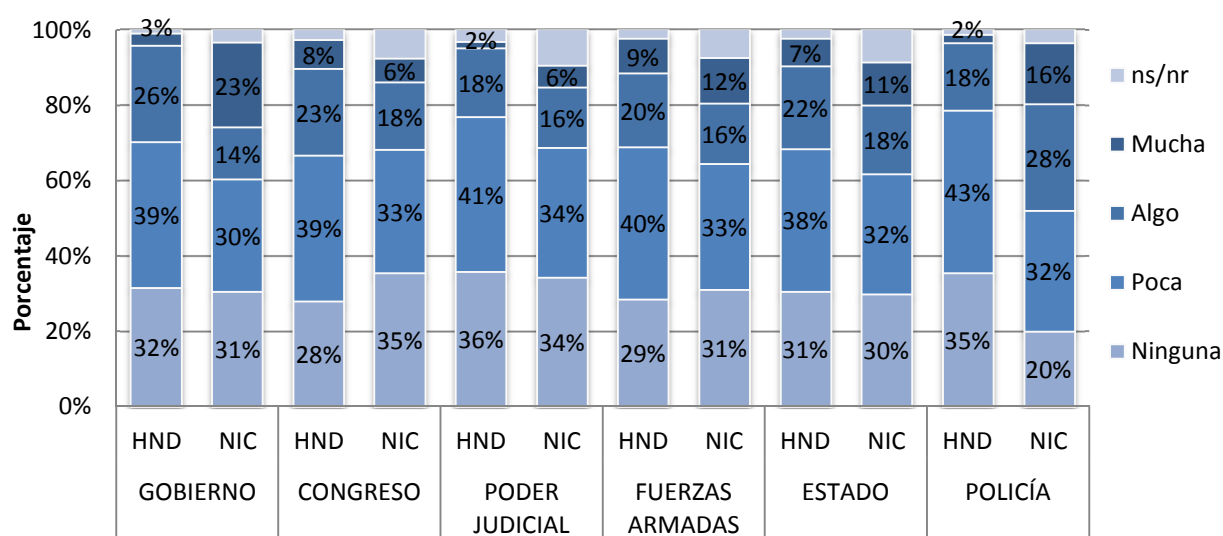
Fuente: Latinobarómetro 2013

Si bien ambos países comparten un elevado nivel de desconfianza en el Estado en general, se observa una marcada diferencia en materia de confianza en la Policía, altamente favorable en

el caso de Nicaragua y negativo en el caso de Honduras. A diferencia de las comparaciones entre los niveles de confianza entre policías de diferentes países, la comparación entre el nivel de desconfianza en el Estado y el nivel de desconfianza en su policía, permite controlar por factores como nivel de cuestionamiento general de la población a sus gobernantes o el nivel de corrupción general de la sociedad.

En el caso de Nicaragua, a diferencia de Honduras, se aprecia una mayor confianza en la institución policial que en el resto del Estado, lo que sugiere que es una institución que es diferente, que se destaca en su propio contexto por presentar considerablemente menores niveles de corrupción que el resto de las instituciones públicas de su país. Este hallazgo es particularmente llamativo si se le compara con los resultados de encuestas mundiales donde la policía es considerada por la población la segunda institución más corrupta de sus países.¹⁶²

Gráfico 20. Nivel de Confianza en Instituciones en General en América Latina



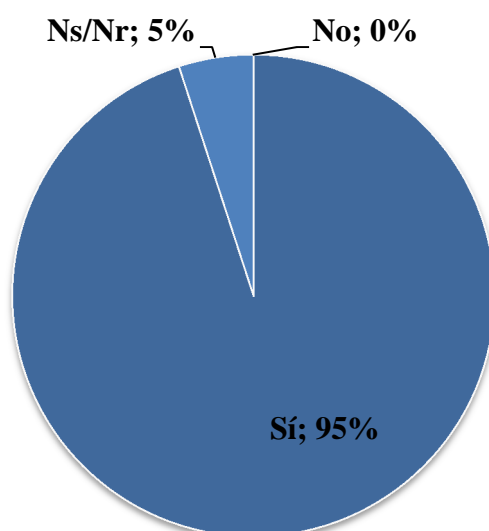
Fuente: Latinobarómetro 2011

La confianza policial es un indicador clave que, aunque como sugieren Inglehart y Welzel, no estaría relacionado a problemas de legitimidad del Estado o a amenazas inmediatas al Estado de derecho, si es importante desde el punto de vista de los problemas de acción colectiva.

¹⁶² Ver infra pág. 220

D) ¿Cómo ve la sociedad hondureña a sus policías?

Gráfico 21. ¿Cree que hay policías cómplices de los delincuentes?



Fuente: Salomón (2004)

Según una encuesta realizada en cuatro ciudades de Honduras¹⁶³, el 95% de los ciudadanos creía que hay policías cómplices de los delincuentes. Salomón (2004) resalta no solo la extraordinariamente tasa de personas que consideran que los policías están en complicidad con la delincuencia, sino que un 5.26% no opinó, pero la respuesta negativa fue de un 0%. Cabe resaltar también que dentro de la muestra entrevistada había familiares y amigos de policías en actividad. Según la encuesta, el principal delito en el que se involucran policías con delincuentes es en el tráfico de drogas, además de los sobornos y el uso mismo de las drogas.

Según la población, las causas de este relacionamiento de la policía con la delincuencia son los bajos sueldos, mala situación económica y pobreza. Otros factores que señalan son la mala educación familiar, falta de valores y de honestidad. En línea con lo señalado por Quinton y Melzel (2003), muchos ciudadanos creen que el entorno social de los policías es una fuente de corrupción, pues personas conocidas los utilizan para extraerles información o involucrando a los policías en sus redes.

Ante la pregunta ¿cree que hay miembros de la policía que son delincuentes?, nuevamente la mayoría de la población (89.47%) creía que si los hay. Las razones esgrimidas son que es muy

¹⁶³ Salomón, Leticia (2004). El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía. PNUD, Tegucigalpa, Honduras, Febrero de 2004, pág. 12.

común observar a policías vinculados con actos ilegales, y que en muchos casos estas ilegalidades son encubiertas por sus mismos compañeros.

Cuando se les pregunta sobre el tipo de delitos que comenten los policías, la población señala mayoritariamente al soborno y el abuso de autoridad como los dos delitos principales.

Tabla 07. Percepción Ciudadana de Acciones Delincuenciales de Policías en Honduras

TIPO DE DELITO	PORCENTAJE
Soborno	78.95%
Abuso de autoridad	73.68%
Complicidad con el delincuente	68.42%
Narcotráfico	66.67%
Violación de DDHH	59.65%
Uso de drogas	54.39%
Robo de personas	54.39%
Homicidio	49.12%
Secuestro	45.61%
Robo a viviendas	35.09%
Robo a negocios	29.82%
Otros delitos	01.75%

Fuente: Elaboración propia con datos de Salomón 2004

Otro aspecto relevante de la encuesta, es la percepción de delincuencia y complicidad, que está presente a todos los niveles desde los más bajos hasta los más altos del escalafón policial.

Se preguntó también a los ciudadanos si confiarían su seguridad y la de su familia a la Policía, obteniéndose un 49.12% de respuestas negativas, argumentando que piensan que no son confiables, eficientes o responsables, basados en la experiencia de muchos años. Otro aspecto revelador de la consulta fue pedirles que identificaran cual sería una frase con la que describirían lo que sienten o piensan al ver un policía. Las respuestas principales fueron que la ciudadanía:

- Negativo:
 - No los admira (100%)
 - No los respeta (77%)
 - No les tiene confianza (73.68%)
- Positivo:
 - No les dan lástima (84%)
 - No les provocan miedo (85.96%)
 - No les provoca cólera (82.46%)

Sobre la actitud de los policías en la calle encontraron que no es atenta (78.95%) y es irrespetuosa (75.44%).

Según Salomón, estos hallazgos están relacionados directamente con la cultura institucional de la policía, con la forma en que los oficiales utilizan su autoridad frente a los civiles y particularmente ante aquellos con nivel económico mayor al suyo. Señala que también está relacionado con los valores que le transmiten o no le transmiten a los policías en los centros de formación, que los lleva a tratar a los ciudadanos de la misma manera que a los delincuentes, lo cual se deriva de la formación militar de estratos anteriores.

En la misma encuesta, se preguntó a aquellos que habían sido víctimas de delitos cuál era su percepción de los policías en la atención de sus denuncias, respondiendo que “son muy despistados, además de incapaces e ineficientes en la escena del delito en la recolección de datos”. Por razones similares es que el 56% de los que declara haber sido víctima de un delito no se presenta ante la policía a poner una denuncia, pues piensan que hacerlo es una pérdida de tiempo y no habrá solución para su caso.

El estudio posteriormente realizó también una encuesta de autopercepción de los policías, resaltando una enorme disparidad entre su percepción declarada de eficiencia y

profesionalismo y la que tiene la población de ellos¹⁶⁴. Como se señaló al inicio de este documento en las restricciones a la investigación, las entrevistas en estas materias a policías son poco confiables, pues los policías no revelarían más que las conductas menos graves, ni siquiera con la garantía de confidencialidad de sus respuestas. El “código de silencio” imperante en estas entidades es sumamente fuerte y reconocido internacionalmente (Klockars 2000).

Sin embargo, el estudio reveló algunos aspectos importantes sobre las motivaciones por las cuales ingresó a la policía.

Tabla 08. Razones por las cuales es Policía

Razón	Porcentaje de Respuesta
Para servir a la comunidad	68%
Para combatir el crimen	46%
Por tener trabajo	42%
Porque es interesante	28%
Por el sueldo	16%
Para que me respeten	04%
Porque querían mis padres	02%
Otro	08%

Fuente: Elaboración propia con datos de Salomón 2004

¹⁶⁴ Para el 72% de los Policías su desempeño profesional es muy bueno. Además, ante la pregunta “un policía que denuncia a otro por actos incorrectos es”, las respuestas fueron “cumplidor de sus deberes” y “un ejemplo”. Cuando se les consultó ¿Qué harían si un compañero policía comete un acto delictivo?, las respuestas fueron muy correctas: “reportarlo a los superiores”, “orientarlo, ayudarlo, regañarlo” y “denunciarlo a asuntos internos”. Estas respuestas no solo contradicen la percepción ciudadana de complicidad entre policías, sino también el entendimiento generalizado de la cultura policial como cerrada.

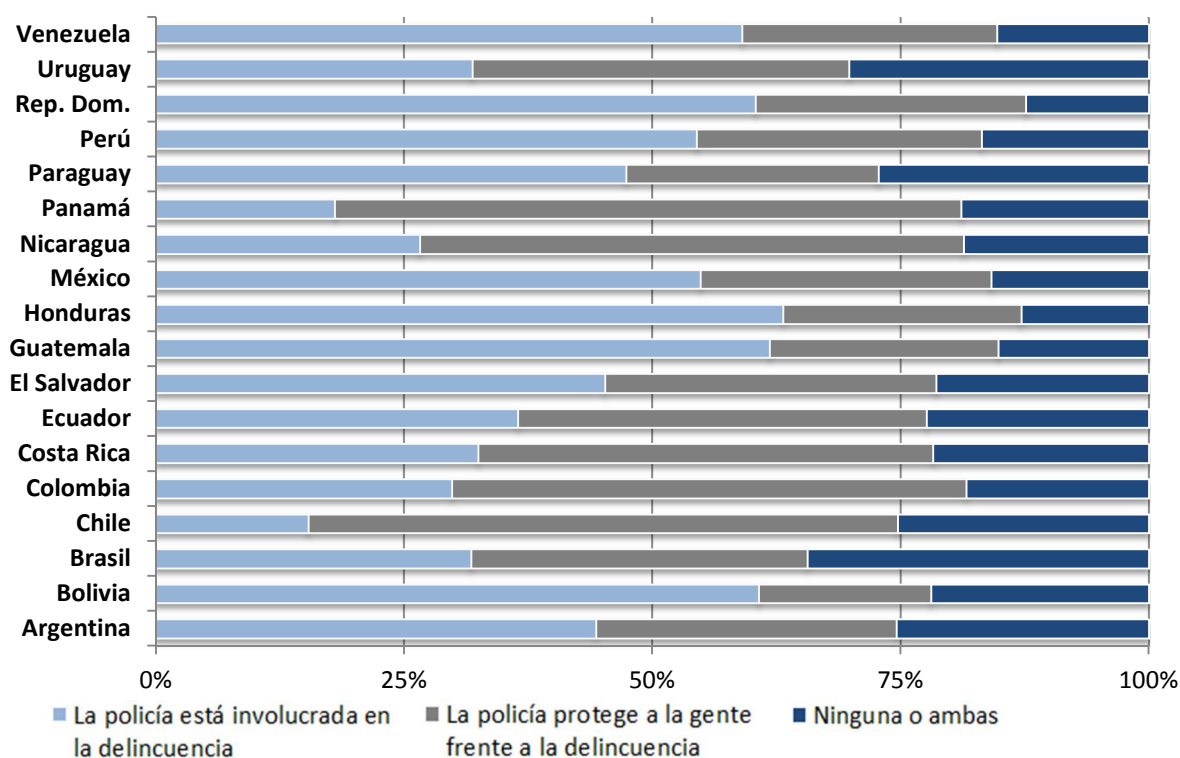
El que las dos razones principales mencionadas sean “para servir a la comunidad” y “para combatir el crimen” darían cuenta de la Policía en Honduras es más una organización de tipo “integrativo”, en términos de la distinción de March y Olsen (1989)¹⁶⁵, en las que las personas participan sobre la base de un compromiso con los objetivos de la organización, o al menos aceptan los enunciados legítimos principales de la entidad. Es decir, un contingente importante de policías que se unió a la institución porque comparte sus valores. Sin embargo, un porcentaje menor, pero también importante, ingresó a la entidad “por tener trabajo”, “por el sueldo”, y “para que me respeten”, todas ellas razones que darían cuenta de una entidad de tipo “agregativa”, en la que las personas participan principalmente por ganancias principales. Esto plantea un reto para la entidad como lo sugieren March y Olsen pues reitera la importancia que debe darle la entidad a la formación de valores para alinear la conducta de los miembros a sus objetivos institucionales.

La encuesta también da cuenta de las malas condiciones físicas de trabajo de los policías, que señalan problemas como “es feo, malos olores”, “se moja, se mete el agua, hay goteras”, “faltan camas, colchones, y algunos duermen en el suelo” y “espacios reducidos”, así como de un 31% que indica no tener las herramientas mínimas para hacer su trabajo. El 58% consideran que su sueldo es bajo, aunque el 44% indica que los beneficios que reciben son regulares o 34% buenos.

Con relación a la ciudadanía, un 48% de los policías considera que la ciudadanía no es agradecida, considerando que no agradecen y siempre critican, “no hay manera de quedar bien con ellos”.

¹⁶⁵ Así citado por Peters, Guy (2012). Op. Cit., pág. 28.

Gráfico 22. Percepción Pública de la Participación de la Policía en Actividades Delictivas, América Latina

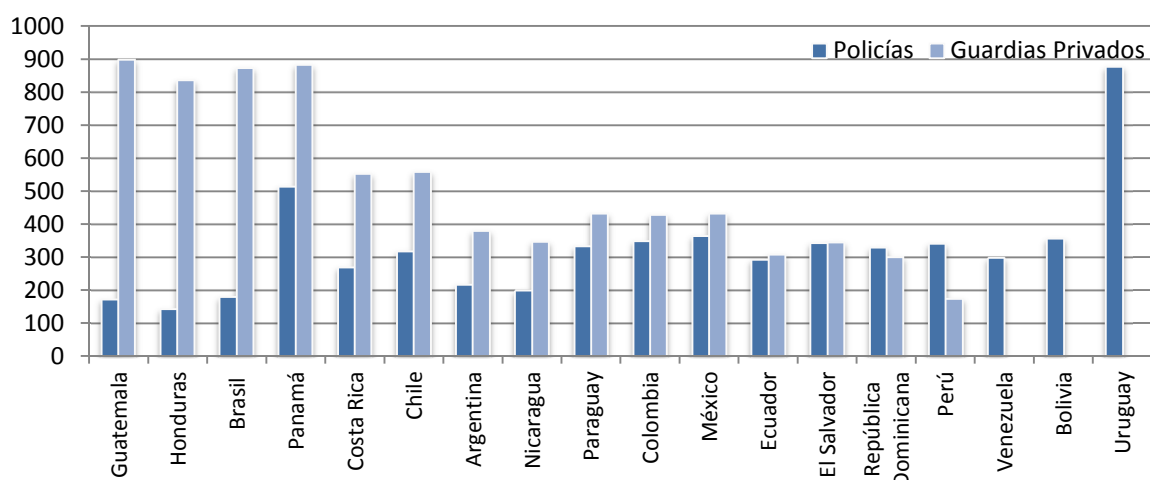


Fuente: LAPOP-PNUD (2012). Nota: La pregunta para el gráfico es “Algunas personas dicen que la policía en esta comunidad (ciudad, pueblo) protege a las personas de los delincuentes, mientras que otros dicen que la policía está involucrada en la actividad criminal. ¿Qué piensa Usted?”

Los datos de LAPOP-PNUD 2012 son consistentes con los hallazgos de Salomón. Ante la pregunta de si la policía de la comunidad protegía a las personas o estaba involucrada en actividad criminal, Honduras tuvo uno de los porcentajes más altos de América Latina de respuestas que consideraban que efectivamente la policía estaba involucrada en actividad criminal.

La creciente inseguridad, más la desconfianza en la entidad policial por parte de la ciudadanía es tan grande, que hay casi 9 veces más guardias de seguridad privada que policías en el país, la relación más alta de toda la región.

Gráfico 23. Tasa de Guardias de Seguridad Privada y de Policías por 100.000 Habitantes en América Latina

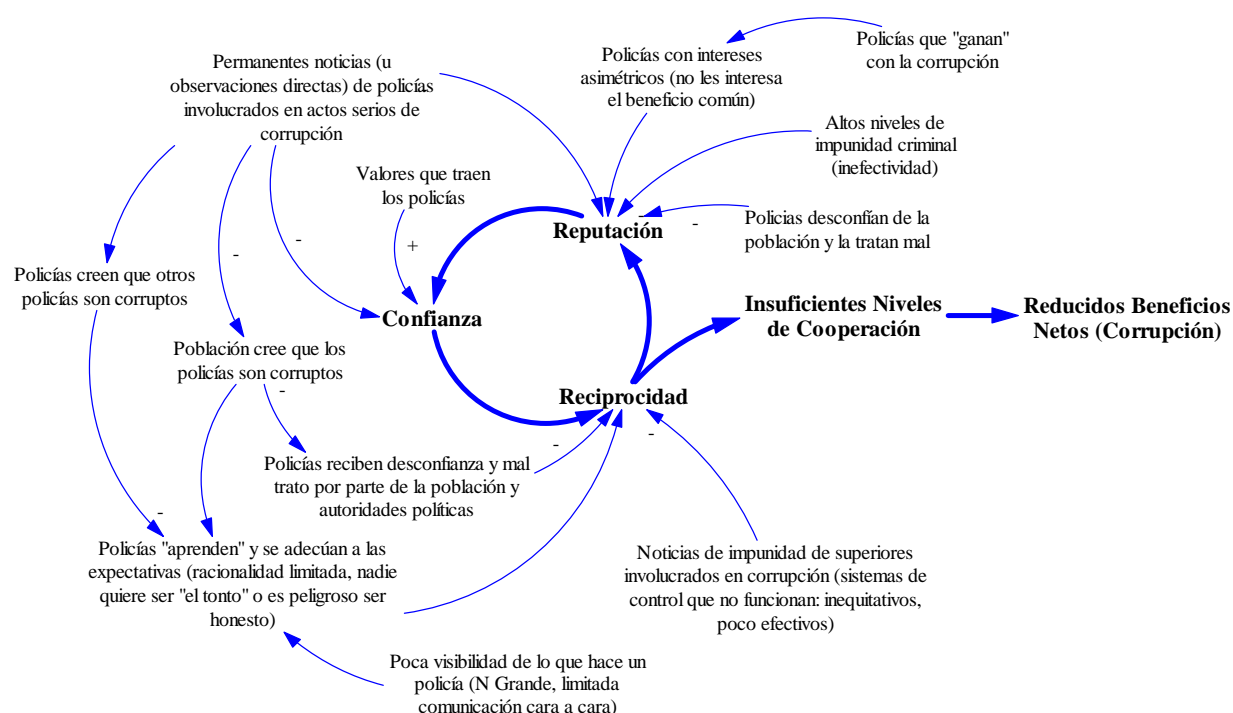


Fuente: PNUD, Anexo Estadístico Metodológico - Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014; OEA - Alertamerica (2012).

Esto plantea un problema de acción colectiva importante para la policía hondureña, colocándola en una “trampa social”¹⁶⁶. Se ha generado una situación donde los policías actuando como agentes racionales, maximizando su beneficio personal de corto plazo, adecuarían su conducta y actuarían como corruptos como se aprecia en el Gráfico 24.

¹⁶⁶ Ver supra pág. 110.

Gráfico 24. La Trampa Social de la Policía en Honduras



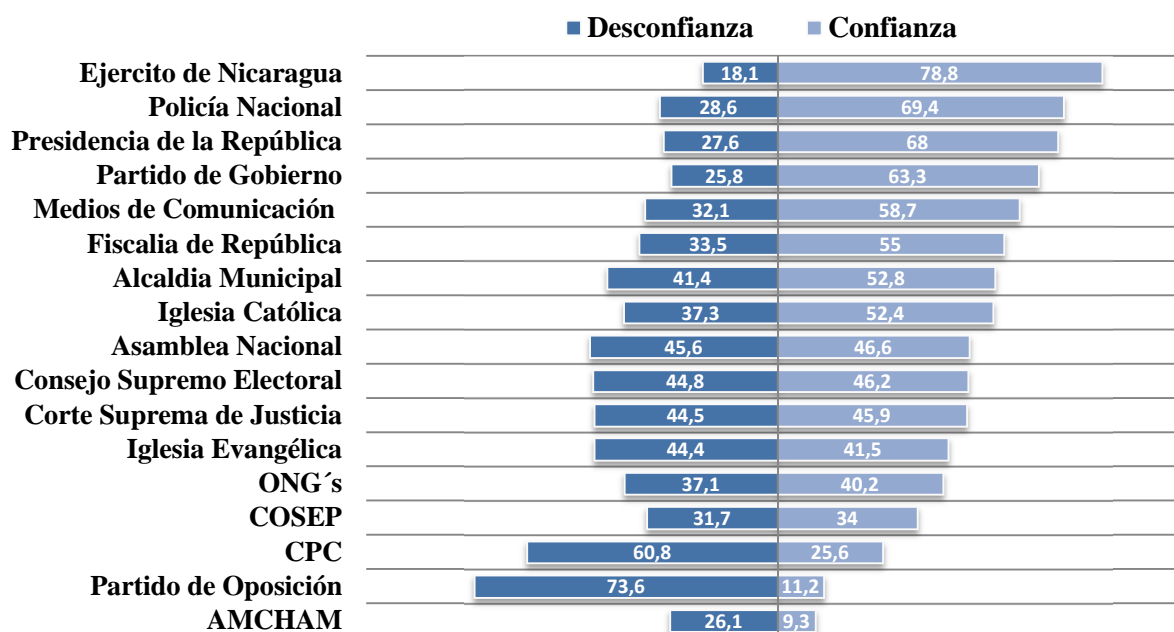
Fuente: Elaboración propia

E) ¿Cómo ve la sociedad nicaragüense a sus policías?

La imagen del policía nicaragüense en su población parece estar relacionada con su origen. Por un lado, no carga con la reputación de la Guardia Nacional, a quién reemplazo, sino todo lo contrario, ésta se autodefine como una antítesis de aquel modelo. En este sentido, el policía es percibido como “héroe”, alguien a quien admirar y en quien se puede confiar.

La Policía Nacional de Nicaragua sigue manteniendo altos niveles de aceptación popular.

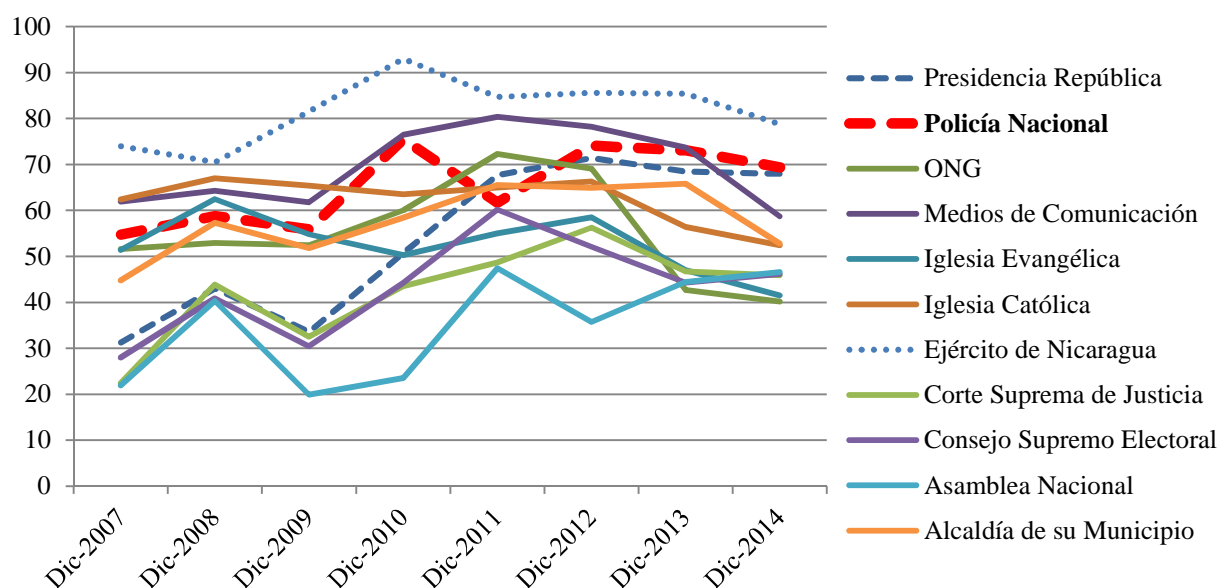
Gráfico 25. Confianza en Instituciones en Nicaragua



Fuente: Fuente: M&R Consultores. Sistema de Monitoreo de Opinión Pública (SISMO), Edición XLIII - Dic 2014.

Lo más interesante de esta evaluación es que cuando se separan las preferencias entre simpatizantes del partido de gobierno, oposición e independientes, la Policía Nacional aparece como la segunda entidad que más confianza tiene entre la Población, con una tendencia creciente durante los últimos 7 años.

Gráfico 26. Tendencias de Confianza en las Instituciones en Nicaragua



Fuente: Fuente: M&R Consultores. Sistema de Monitoreo de Opinión Pública (SISMO), Ediciones 2007 - 2014.

En un estudio realizado para la Policía Nacional sobre la motivación de su personal en 1999¹⁶⁷, se le presentó una lista de necesidades (basada en la teoría de necesidades de Maslow) y consultó a diversos grupos de policías de las diferentes escalas cuál de esas necesidades desea que le resuelvan en su trabajo. Las necesidades presentadas fueron las siguientes:

- Aceptación en los grupos de trabajo
- Estabilidad en el trabajo
- Oportunidades para mejora
- Salario justo
- Horario razonable
- Mando eficiente
- Condiciones de trabajo
- Buenas relaciones humanas
- Oportunidades para prepararse

Los grupos entrevistados coincidieron en priorizar (aunque con diferente orden) las cuatro siguientes necesidades: (i) condiciones de trabajo; (ii) horario razonable; (iii) Salario justo; y

¹⁶⁷ Castillo, J (1999). La Motivación en la Policía Nacional. Academia de Policía, Policía Nacional de la Nicaragua. Managua.

(iv) oportunidades para mejorar. También priorizaron, aunque con menor frecuencia (v) mando eficiente y (vi) oportunidades para prepararse. Pese a los bajos sueldos de la policía, solo para los mandos superiores (sub comisionados) el salario fue la primera de las prioridades. Es más, el salario empieza siendo de las prioridades más bajas en los mandos inferiores y va subiendo un paso hasta los policías de más alto rango. En términos de ingreso del personal policial, Nicaragua (US\$120) y Honduras (US\$232) refieren los salarios más bajos de todos los cuerpos policiales de Centro América, que van desde los US\$ 350 que perciben los policías en Panamá, hasta los US\$ 584 que perciben en Costa Rica (El Salvador US\$ 370 y Belice US\$ 500). Una de las variables que normalmente se utilizan para explicar los niveles de corrupción policial son los salarios, aunque en este caso no se confirma la relación.

Lo interesante del resultado es que ninguno de los grupos identificó como débiles valores relacionados al sentido de pertenencia, como la aceptación en los grupos de trabajo, por el contrario fue uno de los más fuertes. Identificaron como necesario el reforzar necesidades de autorrealización como las oportunidades para prepararse, pues se trata de personas de clases humildes por lo que el acceso a estudios mayores les era casi inaccesible, y también las oportunidades para mejorar, o ascender en este caso. Pese a existir una línea de carrera percibían pocas oportunidades pues son pocos los cargos y estos no se abren frecuentemente, por lo que esta es la causa de bajas más frecuente.

Esta información sirvió también de base para otro estudio de cultura organizacional de la misma policía¹⁶⁸. El estudio encontró un nivel de motivación bajo. La variable mejor calificada fue la del “estímulo al trabajo en equipo”, que daba cuenta de una fuerte cooperación orientada por la búsqueda de soluciones a los problemas, a pesar de las limitaciones que encontraban en su trabajo. Otras variables calificadas relativamente bien fueron las de “realización personal”, “dirección”, “estímulo de la excelencia”, “cuidado del patrimonio institucional”, “aplicación al trabajo”¹⁶⁹, “compatibilización de intereses” y “compromiso con la productividad”.

Esta información fue parte del diagnóstico que sirvió de base para el Plan de Modernización de la Policía 2001-2005, que contó con el apoyo de la cooperación internacional y tuvo resultados que mejoraron estas condiciones. Lamentablemente no se dispone de una nueva

¹⁶⁸ Castillo, J. (2009) La calificación de la cultura organizacional en su relación con los procesos de desarrollo de los recursos humanos de la Policía Nacional de Nicaragua. Policía Nacional de la Nicaragua, Managua.

¹⁶⁹ Si bien refieren que son aplicados en su trabajo, la rutina, urgencia y falta de motivación afectan este valor. Manifiestan que se responsabilizan por su trabajo más por disciplina que por estar automotivados.

evaluación de cultura organizacional más reciente que permita una comparación en el tiempo con datos actuales.

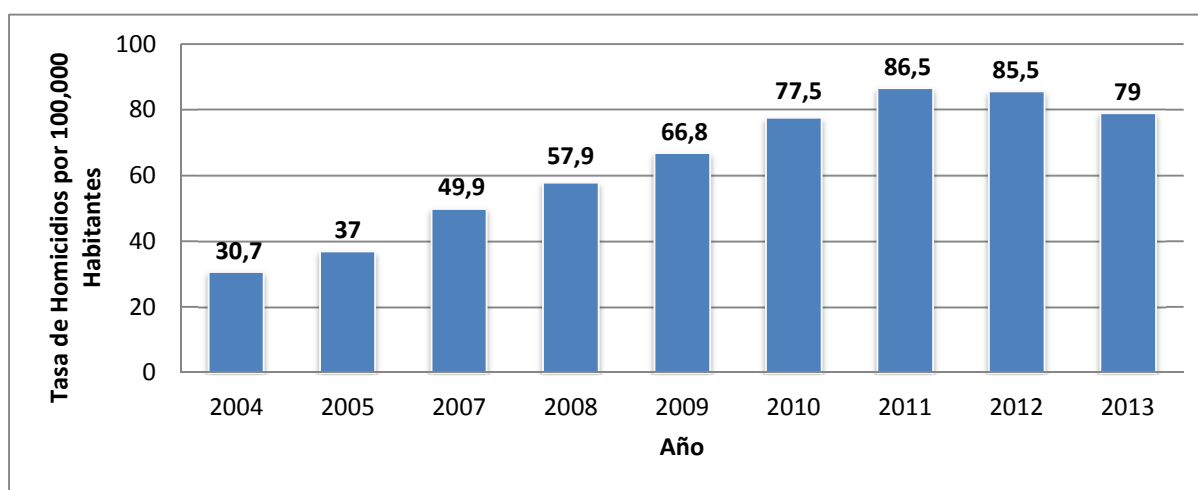
3. LOS EFECTOS DEL CONTEXTO POLÍTICO

A) La agenda nacional de seguridad en Honduras y los actores políticos

a) La inseguridad y la “mano dura” para todos

La situación de inseguridad en Honduras ha venido deteriorándose de manera acelerada en los últimos 10 años y las cifras recientes continúan en esa tendencia crítica. Entre 2004 y 2013 la tasa de homicidios ha crecido en un 232.8%, alcanzando en 2012 un nivel de 85.5 homicidios por cada 100.000 habitantes, la tasa más alta del mundo. Esto, en un país que, según observadores, no tenía las herramientas legales ni institucionales para enfrentar el crimen a esta escala.

Gráfico 27. Muertes por Homicidios en Honduras 2004-2013



Fuente: Dirección General de Medicina Forense. Proyecciones INE 2013. Observatorio de la Violencia UNAH.

Honduras ha implementado tradicionalmente una política represiva para abordar el fenómeno de la delincuencia, siendo pionero incluso a nivel regional durante la década del 2000 en la aprobación de leyes para implementar políticas como “Tolerancia Cero”, “Mano Dura” y la Ley Anti Maras, que buscaban acabar con el crimen mediante el encarcelamiento de los miembros de las “maras” que eran acusadas de ser las responsables de la violencia y la inseguridad.

La compleja situación política que vivió el país en el 2009 con el referendo para reformar la Constitución que enfrentó a los diversos poderes del Estado y que llevó a la posterior salida del Presidente Zelaya del cargo, aumentó la desconfianza entre las instituciones (Ministerio Público, Policía y Poder Judicial) lo que ha dificultado que se logren acuerdos para trabajar coordinadamente y así enfrentar con mayor fortaleza el fenómeno de la delincuencia.

A pesar que no hay consenso sobre las causas del problema de la inseguridad; como respuesta a esta situación tan apremiante, el Gobierno y el Congreso han venido llevando a cabo una serie de reformas legales y han emprendido cambios institucionales que tienen como objetivo contar con las herramientas adecuadas para combatir el fenómeno. Sin embargo, luego de un análisis más detenido de estas propuestas, lo que se aprecia es una multiplicidad de anuncios y planteamientos desde diferentes instancias (Congreso, Gobierno, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y otros actores de la sociedad civil y la comunidad internacional), motivados en algunos casos por la presión mediática de resultados, sin un planteamiento de política pública coherente, compartida y a largo plazo.

b) Los actores políticos

El mapa político para la reforma de la seguridad en Honduras está densamente poblado y además es muy dinámico. Las instituciones que conforman el sector de la Seguridad en Honduras son definidas por la Constitución Política y por leyes orgánicas específicas. La Constitución Política establece que corresponde al Presidente de la República “mantener la paz y seguridad interior de la República...”. Por tanto, la principal responsabilidad por la seguridad y convivencia ciudadanas recae en el Poder Ejecutivo, aunque otros poderes del Estado, como el Judicial y organismos autónomos como el Ministerio Público, cumplen también funciones importantes en la aplicación de la ley y el Estado de Derecho.

Por parte del Poder Ejecutivo, son dos las entidades principales. La Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, que fue creada por el artículo 28 de la Ley General de la Administración Pública (Decreto No. 146-86), y por el Decreto 155-98 (Junio-1998), establecen que su propósito es el de dirigir y coordinar las normas que en materia de seguridad ciudadana se establezcan en el país. Para ello le corresponde la aplicación del régimen de policías que establece la ley. Su funcionamiento se regula por la Ley Orgánica de la Policía Nacional (Decreto No. 156-98 de junio 1998) y entre sus principales funciones destacan: la formulación de la política nacional de seguridad interior; el mantenimiento y restablecimiento del orden público; la prevención, investigación y combate de los delitos, faltas e infracciones;

la seguridad de las personas; la investigación criminal; la custodia y administración de los centros penitenciarios y la dirección y administración de la Policía Nacional.

La Policía Nacional de Honduras funciona, a su vez, bajo la orientación de Direcciones especializadas. La Ley Orgánica de Policía reconoce las siguientes: la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC), la Dirección Nacional de Servicios Especiales de Investigación (DNSEI), la Dirección Nacional de Policía Preventiva (DNPP), la Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos (DNSEP), la Dirección de Educación Policial (DEP), y la Dirección General de Tránsito (DGT). Estas Direcciones son concebidas como órganos desconcentrados en el ejercicio de sus funciones, con autonomía técnico-administrativa y financiera, y todas están a cargo de un Director General. Con anterioridad a la reforma de la Ley realizada en 2008, las Direcciones poseían autonomía financiera y el Ministro carecía de atribuciones directivas y correctivas a su respecto. La modificación realizada a la Ley Orgánica de Policía mediante Decreto 67 del año 2008, intentó resolver las evidentes descoordinaciones existentes entre las diversas direcciones mencionadas, poniéndolas bajo el mando de un Director General de la Policía Nacional que responde a su vez al Secretario de Estado, tal como lo describe el Gobierno en el documento Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011 – 2022.

Existen además una serie de instancias de coordinación y asesoría en materia de seguridad ciudadana en los últimos años, que han sido creadas con el fin de integrar a otros actores del entorno político nacional, aquí las principales:

- Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN): Se trata de un consejo asesor de gobierno y sociedad civil. Fue creado en la misma Ley Orgánica de la Policía Nacional¹⁷⁰, para apoyar la labor de la Secretaría de Seguridad y canalizar las propuestas de la sociedad civil en temas de seguridad. Además de varios miembros de diferentes áreas del Estado (Secretarios de Seguridad, Gobernación y Derechos Humanos, Fiscal General, Presidente Corte Suprema), cuenta con representantes de la sociedad civil por parte de los gremios, centrales obreras, organizaciones de mujeres, de organizaciones de derechos humanos, de los comités municipales de seguridad ciudadana. El Decreto 198/11 de creación de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP) estableció que el CONASIN debe escoger

¹⁷⁰ Artículos 6 al 12

entre 3 a 5 candidatos que se le enviarán al Presidente para la DIECP, para que el escoja un Director y un Adjunto que se someterán a ratificación del Congreso.

- Consejo Nacional de Defensa y Seguridad: Es creado por el art. 287 de la Constitución y está conformado por el Presidente, Secretarios de Seguridad y Defensa, Presidente del Congreso, Fiscal General y Presidente Corte Suprema de Justicia. Fue creado como el máximo organismo para rectorar, diseñar y supervisar las políticas en seguridad, defensa e inteligencia. El Decreto 239/11 que reglamenta su funcionamiento establece que se debe reunir mensualmente y que debe vigilar y nombrar al Director de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia.
- Comisión de Seguridad del Congreso Nacional: Está conformada por 7 miembros del Congreso. Esta comisión es la encargada de analizar las iniciativas de ley que tienen que ver con todos los temas de seguridad. En dicho foro se debaten todas las reformas en materia de seguridad, a excepción de la Ley de Seguridad Poblacional que creó la tasa de seguridad, pues fue debatida en la Comisión de Finanzas.
- Comisión de Reforma a la Seguridad Pública: Esta comisión tiene su origen en la propuesta de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) sobre el proceso de depuración de la Policía y reforma de la Seguridad Pública. Fue creada como como el órgano temporal (3 años) e independiente responsable de diseñar, planificar y certificar el proceso de Reforma Integral a la Seguridad Pública, funciones que se yuxtaponen con las del Consejo de Defensa y Seguridad. Tiene la particularidad de que estará conformada por tres miembros nacionales y dos extranjeros que no hayan pertenecido a la Policía, fuerzas militares o seguridad privada. Además de la propuesta de depuración y reforma podrá proponer todos los cambios al sistema de reclutamiento, capacitación y educación de la Policía, y se encargará de supervisar a la DIECP para que cumpla las funciones de depuración. Le corresponderá además impulsar un proyecto de reforma penitenciaria y proponer la ejecución de programas de policía comunitaria y de reforma a la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Sus funciones también se superponen con las de las comisiones antes mencionadas.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana: Este consejo fue incluido en el numeral 52 de la Política Integral de Convivencia de Seguridad Ciudadana 2011 y 2022 (PICSC), para “diseñar de manera conjunta entre órganos de administración pública los aspectos de ejecución de la seguridad ciudadana”. Tiene como funciones entre otras dar seguimiento a la situación de la criminalidad, adoptar medidas y proponer, según

corresponda, iniciativas preventivas. Está conformado por representantes de la Presidencia de la República; secretarías de Seguridad, Interior y Población, Educación, Desarrollo Social, Juventud, Justicia y Derechos Humanos, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), un representante de la Federación de Patronatos de Honduras, un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), un representante del sector obrero, un representante de los medios de comunicación, un representante de la sociedad civil y un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMOHON). El modelo debería replicarse a nivel local con los Consejos Locales de seguridad ciudadana.

c) Las políticas públicas

Hasta el año 2009 Honduras no contaba con una política que permitiera guiar el desarrollo y las operaciones policiales. Ni siquiera las diferentes direcciones de la policía tenían una para orientar sus propias acciones¹⁷¹. Si bien la CONASIN fue creada para cumplir el rol de asistencia en la formulación de políticas, tuvo muchas dificultades durante sus inicios. Anteriormente, durante la década de los 90, ya en el seno del Foro Nacional de Convergencia (FONAC)¹⁷² se desarrollaron propuestas de planes de seguridad ciudadana los cuales incluían algunos elementos de policía comunitaria, pero que finalmente no fueron adoptados por las autoridades.

No es sino hasta el 2010 que empiezan a surgir una serie de documentos oficiales que buscan generar consensos y establecer objetivos y estrategias en materia de seguridad. El primero de ellos fue generado durante la administración del Presidente Michelletti¹⁷³ y se denominaba Visión de País 2038. Si bien era un documento más integral, pues abarcaba las diferentes

¹⁷¹ Banco Mundial (2009). Strengthening Performance Accountability in Honduras, Volumen II. Background Chapters, pág. 136.

¹⁷² Artículo 1.- Créase el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), como la instancia de verificación y seguimiento independiente del cumplimiento de la Visión de País y el Plan de Nación. Para el cumplimiento de sus fines, el Poder Ejecutivo deberá asignarle un presupuesto a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas y estará sujeto a la fiscalización del Tribunal Superior de Cuentas. Artículo 2. El Foro Nacional de Convergencia (FONAC) estará integrado por siete (7) representantes de la sociedad civil, designados por períodos de dos (2) años a través de las diferentes organizaciones sociales, gremiales y políticas, que ostentando personalidad jurídica, sean convocadas por el Presidente de la República. Decreto N° 155-94 del 4 de noviembre de 1994. Reformado por Decreto Legislativo No. 286-2009, adoptado por el Congreso Nacional el 13 de enero del 2010 y publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 32129 de fecha 2 de febrero de 2010, que contiene la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras. <http://www.fonac.gob.hn/letraspencia> Visitado 23/08/2014 06:16 p.m.

¹⁷³ Gobierno de Transición luego de la salida del Presidente Zelaya.

prioridades de desarrollo del país, que estableció como uno de sus cuatro objetivos nacionales “Una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia”; para lo cual define entre las metas de prioridad nacional la reducción de la tasa de homicidios y la reducción del índice de conflictividad social. Este documento presuponía que “El Estado contará con cuerpos de seguridad modernos apoyados con sistemas de inteligencia y de integridad, con instituciones sólidas y coordinadas”¹⁷⁴. El documento proponía el desarrollo de un Plan Nación hasta el 2022, dentro del cual se deberían insertar los planes de gobierno cuatrienales.

Por su parte, el Plan de Nación 2010 – 2022 establece la “seguridad como requisito del desarrollo”¹⁷⁵ como su lineamiento estratégico #6 y define metas a alcanzar sobre este particular. Estas metas estaban relacionadas con delitos comunes, muertes por accidentes de tránsito y delitos vinculados al crimen organizado,

Posteriormente, el plan de gobierno del candidato que ganó las siguientes elecciones presidenciales para el período 2010-2014 (Presidente Porfirio Lobo) definía la Seguridad como uno de sus tres pilares de concentración, con el objetivo de “garantizar seguridad ciudadana a la población hondureña y el acceso efectivo y expedito a un sistema de justicia integrado”; para lo cual, enfoca la política de seguridad en tres áreas: (i) Orden y Paz Social, recuperando la capacidad de respuesta hacia todo tipo de delito; (ii) Aplicación de la Ley a partir de la implementación del ciclo de seguridad; y (iii) Rendición de Cuentas a través del Observatorio para la Violencia. Como se puede observar, todas las áreas de prioridad de su gobierno estarían enfocadas en aspectos reactivos – represivos al delito.

No es sino hasta el 2011 que la Secretaria de Seguridad logra formular y aprobar la primera política de seguridad ciudadana del país, con el apoyo del PNUD, denominada Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022¹⁷⁶ (PICSC). Esta Política establece cuatro grandes objetivos: (i) Garantizar las condiciones de seguridad de los habitantes de Honduras; (ii) Disminuir los niveles de violencia y delincuencia y mejorar la convivencia ciudadana; (iii) Consolidar a Honduras como escenario competitivo para la inversión nacional

¹⁷⁴ República de Honduras, Visión de País 2010 – 2038

¹⁷⁵ República de Honduras, Plan de Nación 2010- 2022

¹⁷⁶ *Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022*, Gobierno Nacional de Honduras , 2011.

y extranjera; y (iv) Garantizar el bienestar y el desarrollo social y económico de todos los ciudadanos a través de la seguridad.

Las líneas de acción que se definen en el documento a partir de los objetivos señalados son las siguientes: (i) La creación del sistema nacional de seguridad ciudadana, condición de éxito de un plan integral; (ii) la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana; (iii) el fortalecimiento institucional de la Secretaría de Seguridad; (iv) reingeniería policial; y (v) un reforzado papel de los gobiernos locales en la seguridad.

La PICSC está basada en un concepto integral que combina acciones dirigidas a enfrentar los factores asociados a los fenómenos de violencia y delincuencia, con aquellas que tienen por objeto el fortalecimiento de la capacidad del Estado para controlar y sancionar conductas violatorias de la ley; a la vez que convoca al Poder Legislativo y al Poder Judicial para trabajar coordinadamente y adoptar, en forma conjunta, las decisiones necesarias, e involucra a partidos políticos, alcaldes y sector empresarial privado.

Las propuestas de la política en materia de reingeniería policial buscaban elevar la categoría administrativa de la actual Dirección de Investigación Criminal de la Policía, a fin de que responda directamente a las instrucciones del Secretario de Seguridad. Otras dos buscaban poner bajo la dependencia del Secretario a la Dirección de Asuntos Internos a fin de enfrentar más eficazmente la mala conducta policial y a revisar los procedimientos policiales a fin de que éstos aseguren una mejor actividad preventiva por parte de la Policía y un mayor control respecto de las actividades del crimen organizado en el país. Estas últimas propuestas no se realizaron por la creación de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial.

La PICSC propone también profundizar el papel municipal en materia de seguridad ciudadana, particularmente para la ejecución del Programa Municipios Más Seguros, que sería el resultado de la coordinación de esfuerzos del Gobierno Nacional y los municipios, a fin de desarrollar planes de seguridad locales que conduzcan a reducir el delito.

Honduras también se adhirió a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, “Hacia una Centroamérica más segura”; elaborada por los países de la región, en el marco de la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA) y realizó ciertas reformas legales que impactaron el trabajo policial, particularmente en los aspectos represivos. Se aprobó el Código Procesal Penal, que introdujo la oralidad en los procedimientos judiciales penales, así como leyes que restringían la tenencia y uso de armas de fuego y la cantidad de pasajeros que podían circular

en una moto (el modo de operación más común de los sicarios implicaba tener a dos personas en una moto), y en términos institucionales, también se resalta la Creación del Departamento de Estadísticas (D-8) de la Policía Nacional (PN), a fin de contar con un sistema integrado de información estadística de las diferentes Direcciones y Unidades de la Policía Nacional y con otras agencias, y así superar la débil capacidad de las instituciones de recopilar y comunicar información operativa y estadística, y utilizar dicha información para poder planificar sus actividades .

Como se puede observar, los cambios institucionales en el país son muy constantes, vertiginosos y bruscos. Estos provocan el nacimiento de instituciones débiles, muchas veces carentes incluso de un presupuesto mínimo, lo que tiende a reforzar la percepción de los tomadores de decisiones de que los costos en los que se incurre al crear nuevas instituciones son bajos, por lo que es fácil crear instituciones nuevas como una manera de responder al descontento ciudadano con la violencia. Como sugiere Weyland¹⁷⁷, el efecto de esta fragilidad es que los actores relevantes carecen de expectativas respecto de la solidez y duración de instituciones y normas y por tanto no invierten suficiente esfuerzo en fortalecerlas.

Sin embargo, la aplicación práctica de estas políticas de mejoramiento de la seguridad ha resultado difícil y muy diferente a lo declarado en los planes y políticas. Los intentos por despedir a policías corruptos han sido bloqueados. Según WOLA, en 1998, con los inicios de la reforma policial, hubo acusaciones a las autoridades del Ministerio de Seguridad de aquel entonces se oponían a remover policías por razones disciplinarias y de intervenir en las investigaciones, lo que permitió que muchos grupos de ex miembros de las Fuerzas de Seguridad acusados de violaciones de derechos humanos quedaran en sus cargos y luego pasaran a ocupar posiciones de liderazgo¹⁷⁸. Un evento reciente citado por Transparencia Internacional (2013) es el ocurrido en el año 2000 en que el Ministro de Seguridad intentó despedir a cientos oficiales de la policía que luego fueron reinstaurados en sus cargos y además con pagos retroactivos. La restauración fue ordenada por la Corte Suprema de Justicia porque se violaron derechos laborales de los oficiales, pues se les despidió al amparo de un Decreto que permitía depurar la Policía sin audiencias de descargo, lo que la Corte encontró inaceptable¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Weyland, Kurt, "Toward a new Theory of Institutional Change", *World Politics* 60, Enero 2008, pág. 310.

¹⁷⁸ WOLA (2009). Op. Cit., pág. 26.

¹⁷⁹ WOLA (2009). Op. Cit., pág. 26.

Otros casos citados son los del ex Ministro de Seguridad Oscar Álvarez y la Ex Comisionada de Policía María Luisa Borjas que fueron cesados luego de intentar despidos masivos de policías. Según Transparencia Internacional, *“la interferencia política y la politización en la reforma del sector seguridad representan un reto significativo en Honduras e inhibe el progreso significativo de la reforma policial. Por ejemplo, numerosas reformas han sido desbaratadas por los perdedores potenciales, tales como los partidos políticos o la élite económica, al bloquear su aprobación, manipular el contenido o entorpecer su implementación. Además, la oligarquía hondureña tradicionalmente ha hecho uso de las fuerzas policiales como armas de represión; y como resultado, los políticos tienen poco interés en refrenarla policía través del sistema legal o constitucional, revelando así el rol que la desigualdad y el poder juegan en el retraso de los esfuerzos de reforma.”* El informe de Transparencia Internacional continúa indicando que *“...el problema de fondo de la reforma policial en Honduras es la voluntad política. La reforma policial desafía intrínsecamente las estructuras existentes de poder al cuestionar la capacidad de ambos, los oficiales de policía y los oficiales políticos, de actuar con impunidad. La corrupción en la fuerza policial es por tal razón improbable que cambie mientras actores políticos clave, tales como políticos de alto nivel y la élite económica, continúen interviniendo para prevenir o desbaratar la reforma. Tal politización ha hecho de la reforma policial un asunto de beneficio político en lugar de ser de beneficio público, evitando así cualquier progreso significativo. Es improbable que las reformas graduales, comisiones y esfuerzos por depurar den lugar a resultados sustanciales a menos que cambie esta figura política.”*

En este mismo sentido, los mismos Directores de la Policía de Honduras han indicado en reiteradas oportunidades que existen sectores que quieren obstaculizar la depuración policial. En 2012, el Director de la Policía señaló que *“... el problema no solo es dentro de la Policía, sino que es en todos los operadores de justicia, pero nos interesa que la Policía no se vaya a satanizar porque lo que estamos haciendo es fortalecer la institución”*. Indicó además que *“algunos quieren dar a entender que se quiere destruir la institución pero nosotros estamos viendo que los miembros que llegan a la institución sean miembros que tengan dignidad y que tengan humanismo, respeto a los derechos humanos y que su trabajo lo hagan con compromiso, con voluntad y responsabilidad para tener una Policía que sea respetada a nivel nacional y mundial”*¹⁸⁰.

¹⁸⁰ <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/ElHeraldo/AlFrente/story.csp?cid=565471&sid=300&fid=209>
Visitado 23/08/2014 06:50 p.m.

Las estrategias implícitas (pues no hay estrategias explícitas) de seguridad en Honduras han estado orientadas por un enfoque represivo del delito. El debate nacional ha estado históricamente centrado en torno al fortalecimiento de la función de investigación criminal de la Policía (sus requerimientos de recursos, procedimientos, dependencia funcional y autonomía, etc.) más no a la del contenido de las estrategias de prevención del crimen. Esta estrategia implícita basada en la represión de la delincuencia (particularmente dedicada a identificar y sancionar a aquellos individuos “manzanas podridas” que cometen delitos y que son enemigos del Estado) ha sido utilizada, casi literalmente, en la lucha contra la corrupción en la Policía.

B) La agenda nacional de seguridad en Nicaragua y los actores políticos

a) Los actores políticos clave

El principal actor a cargo de la seguridad ciudadana en Nicaragua es la Policía Nacional. La Constitución Política de 1986 otorgaba funciones a la Presidencia de la República en materia de seguridad ciudadana solo indirectamente, señalándole como la autoridad civil a la que estaba sometida la Policía, por intermedio del Ministerio de Gobernación. El artículo 97 establecía que “La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil. Tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito y los demás que le señale la ley. La Policía Nacional es profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante. La Policía Nacional se regirá en estricto apego a la Constitución Política, a la que guardará respeto y obediencia. **Estará sometida a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República a través del ministerio correspondiente**¹⁸¹.”

Sin embargo, la práctica fue distinta, pues en los últimos años la policía respondió directamente al Presidente de la República. Esta situación fue regularizada en las reformas constitucionales de 2014, que modificaron el artículo 37 para que se leyera así:

“Artículo 97. La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, tiene a su cargo la totalidad de la actividad policial y se organiza en un modelo preventivo, proactivo y comunitario, con la participación protagónica de los habitantes, la familia y la comunidad.

Tiene por misión garantizar el orden interno, la seguridad de las personas y sus bienes, la prevención, persecución e investigación del delito y lo demás que le señale la ley. La Policía

¹⁸¹ El resaltado no es del original.

Nacional es profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante. La Policía Nacional se regirá en estricto apego a la Constitución Política a la que guardará respeto y obediencia. **Estará sometida a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República, en su carácter de Jefe Supremo de la Policía Nacional.**

Dentro de sus funciones, la Policía Nacional auxiliará a las autoridades judiciales y a otras que lo requieran conforme a la ley para el cumplimiento de sus funciones. La organización interna de la Policía Nacional se fundamenta en la jerarquía única y en la disciplina de sus mandos y personal”.¹⁸²

La reforma constitucional también agrega el término “seguridad ciudadana” al título del capítulo que ahora se lee “TÍTULO V. DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL. SEGURIDAD CIUDADANA” y establece a nivel constitucional el modelo preventivo, proactivo y comunitario de la policía, “con la participación protagónica de los habitantes, la familia y la comunidad”. Nótese la ausencia de referencia a la “participación protagónica” de otras instituciones del Estado.

En el año 2004 se había creado la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (CNCSC)¹⁸³ como órgano coordinador y consultivo de la Presidencia de la República para el diseño, formulación, evaluación y ejecución de programas, estrategias y políticas gubernamentales que coadyuven a la promoción de la convivencia y seguridad ciudadana. Esta Comisión actuaría con facultades de concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, los otros Poderes del Estado y las organizaciones respectivas de la Sociedad Civil que trabajan en la prevención social del delito y de toda forma de violencia. Estaría integrada por representantes de las siguientes organizaciones:

- Ministerio de Gobernación, que la presidirá.
- Presidencia de la República.
- Ministerio de Educación Cultura y Deportes.
- Ministerio de la Familia.
- Ministerio de Salud.

¹⁸² Ley N° 854. Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua. El resaltado no es del original.

¹⁸³ Decreto N° 83-2004. Creación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. La Gaceta. Managua, Nicaragua. 03/08/2004.

- Instituto Nicaragüense de la Mujer.
- Secretaría de la Juventud.
- Dirección General de la Policía Nacional.
- Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional.
- Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Dirección General de Migración y Extranjería.
- Tres Representantes de la Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Conferencia Episcopal de la iglesia Católica
- Consejo Nacional de Pastores Evangélicos de Nicaragua.
- Dirección General de Bomberos.

Originalmente, la CNCSC tenía las siguientes atribuciones:

- Proponer la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para lograr mejores niveles de convivencia y seguridad ciudadana entre la población nicaragüense.
- Elaborar y promover un anteproyecto de Ley de Convivencia y Seguridad Ciudadana que contribuya a la prevención, contención y reducción de la criminalidad, en particular la relacionada con los problemas principales determinados en las Líneas Estratégicas de Seguridad Ciudadana.
- Promover la coordinación y articulación de las instituciones gubernamentales, estatales y de la sociedad civil para generar capacidades que respondan de manera eficiente a las demandas de la ciudadanía nicaragüense en cuanto a su convivencia y seguridad en general.
- Desarrollar un encuentro multidimensional de la violencia juvenil que promueva la vinculación interinstitucional, para fortalecer las acciones de prevención, atención, reinserción integral y rehabilitación de grupos vulnerables, en riesgo y en conflicto con la ley.
- Promover la participación de la ciudadanía nicaragüense en los Comités de Prevención Social del Delito, que organiza la Policía Nacional, así como en los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana en los distintos municipios bajo la dirección de las Alcaldías respectivas, para la identificación de los problemas que ocasionan inseguridad y su correspondiente solución.

- Promover la incorporación de equidad de género en los programas de prevención, atención, reinserción integral y rehabilitación de grupos vulnerables, en riesgo y en conflicto con la ley.
- Brindar seguimiento a los Programas de la Cooperación Internacional que se promuevan a través de la Dirección General de Convivencia y Seguridad Ciudadana y que tiene repercusión particular en el Plan Nacional de Desarrollo.¹⁸⁴

Sin embargo, en el 2007 se le eliminaron la mayoría de sus funciones, quedando nada más la de “Promover la participación de la ciudadanía nicaragüense en los Comités de Prevención Social del Delito que organiza la Policía Nacional, así como en los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana **y en otras instancias de participación comunitaria** en los distintos municipios en coordinación con las alcaldías respectivas, para la identificación de los problemas que ocasionan inseguridad y su correspondiente solución.”¹⁸⁵

La CNCSC nunca llegó a funcionar y fue finalmente derogada y sus funciones absorbidas por la Policía Nacional mediante Ley N°872 Ley de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional, que estableció en su artículo 8, inciso a) que la Policía Nacional, para el efectivo cumplimiento de su misión constitucional y sus funciones tendría la facultad de “a) Elaborar y proponer para su aprobación al Presidente de la República y Jefe Supremo de la Policía Nacional, las Políticas Nacionales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”

Otros actores, como la sociedad civil y el sector empresarial representado por el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) también mantienen buenas relaciones con la Policía Nacional y le reconocen su responsabilidad principal en los buenos niveles de seguridad ciudadana del país¹⁸⁶, aunque mantienen algunas reservas en cuanto a su rol en los últimos años en los acontecimientos políticos del país¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Decreto N° 83-2004. Creación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. La Gaceta. Managua, Nicaragua. 03/08/2004.

¹⁸⁵ Decreto 110-2007. Reformas al Decreto 83-2004 de creación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. La Gaceta. Managua. Nicaragua. 23/11/2007.

¹⁸⁶ <http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2011-08-17/directorio-de-policia-nacional-se-reunio-con-el-cosep/> Visitado 23/08/2014 10:16 p.m.

¹⁸⁷ <http://m.laprensa.com.ni/portada/72631> Visitado 23/08/2014 10:18 p.m.

b) Las políticas públicas

Nicaragua no ha contado con una política pública formal de seguridad ciudadana. Esta situación podría ser explicada por tres razones fundamentales¹⁸⁸. La primera tendría que ver con la percepción generalizada de los ciudadanos de que viven en una buena situación de seguridad. En los últimos diez años, este país ha tenido una tasa promedio de 13 homicidios por cada 100 mil habitantes, lo que es una cifra notablemente inferior a las tasas de homicidios de los países del norte de Centroamérica que son el referente más cercano para el país. En este sentido, la seguridad no es un problema que le preocupe al nicaragüense promedio. En el año 2011, el informe de Latinobarómetro reflejaba que en este país solo el 3% de los encuestados señaló la inseguridad como el principal problema nacional, siendo el país donde más opinión favorable hay respecto a la situación de la seguridad ciudadana. Mientras que en promedio el 16% de los latinoamericanos encuestados calificaba como buena o muy buena su seguridad, en Nicaragua esa calificación alcanzaba el 32%, la más alta de América Latina. Igualmente, fue el país donde se dio el porcentaje más alto de apoyo a la afirmación de estar viviendo cada día en un país más seguro con un 37%, contra un 17% del promedio latinoamericano. Sin embargo, la percepción de seguridad se contradice en cierta forma con los datos objetivos. En la misma encuesta, el 29% de los nicaragüenses indicó haber sido víctima de un delito. Estos datos ubican a Nicaragua junto a El Salvador, con la tasa de incongruencia¹⁸⁹ más alta de la región.¹⁹⁰ Esto puede deberse al peso relativo que asigna la sociedad nicaragüense a problemas que considera más apremiantes, como los problemas económicos. Por tanto, a medida que estos problemas económicos se vayan superando, siguiendo a Inglehart y Welzel, es de esperarse que la inseguridad vaya subiendo en importancia relativa para la población.

El segundo factor es que las reformas policiales en Nicaragua no se han planteado históricamente como una medida para resolver un problema de inseguridad. Las reformas se orientaron siempre a avanzar en la organización de una policía nacional de carácter nacional y apartidista luego de 1990. Recuérdese que en ese momento la policía era partidaria, incluso desde su denominación misma.

¹⁸⁸ García Mejía, Mauricio (2012). Nota de Política de Seguridad Ciudadana. BID. No publicado.

¹⁸⁹ La incongruencia es calculada de la diferencia resultante entre la inseguridad como el principal problema del país y la tasa de victimización.

¹⁹⁰ Según Latinobarómetro los temas económicos son identificados como el principal problema de Nicaragua (33%).

El tercer factor, es que no se ha organizado una burocracia civil especializada en asuntos de seguridad. Con los años se ha venido reforzando la percepción y la práctica que los asuntos relativos a la seguridad ciudadana son temas policiales. Así las cosas, la producción y organización de programas, planes y proyectos en materia de seguridad ciudadana ha correspondido a decisiones y procesos operados dentro de la Policía Nacional, sobre la base de un prestigio institucional sólido y diversos procesos consultivos que involucran el nivel local con los mandos policiales y el resto de instituciones que integran lo que se llamó la Comisión Nacional de Convivencia y de Seguridad Ciudadana.

En el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) se desarrolla una visión amplia de lo que el gobierno de Nicaragua visualiza como el problema de la seguridad ciudadana.¹⁹¹ En este documento se identifican y asocian sus causas a las condiciones de pobreza, desempleo y educación, lo que redundo en drogadicción, alcoholismo, violencia intrafamiliar, abandono escolar “y por lo tanto menores posibilidad de garantizar las seguridad ciudadana”. Se hace referencia a las consecuencias de la guerra de intervención en los años 80 que resultó en que aún hay armas en manos de civiles y que la herencia de una cultura de no violencia y de resolución alterna de conflictos esté aún conocerse y practicarse. Se asume que esta herencia y la migración como solución a la situación de pobreza ha contribuido a la aparición de pandillas juveniles, y que en esta situación el narcotráfico y el crimen organizado aprovechan estas debilidades para convertirse en un factor de inseguridad en los países centroamericanos.

En el PNDH el gobierno ubica dos niveles sobre los cuales operar. Uno cuantitativo vinculado a la atención de los indicadores de desempleo, salud, alcoholismo, pobreza, analfabetismo, violencia, drogadicción y problemas de salud. El otro cualitativo que tendría que ver con la dignidad humana, a la participación de las personas en los asuntos de la comunidad, el respeto al derecho de las personas, y el uso positivo del tiempo libre de los jóvenes. En este contexto es que el PNDH aboga por poner énfasis a la parte preventiva de la seguridad ciudadana fortaleciendo la coordinación institucional (Ministerio de la Familia, Instituto de la Juventud y Deportes, Policía, Ministerio de Salud, y los Ministerios de Infraestructura y Transporte, de Gobernación y las alcaldías) y poniendo esas instituciones al alcance de los ciudadanos en la comunidad.

Esta preocupación por la temática y relevancia de la problemática de la seguridad ciudadana ha sido proyectada como un asunto estratégico, particularmente en materia de

¹⁹¹ Plan Nacional de Desarrollo. Resumen Técnico.
<http://www.pndh.gob.ni/documentos/pndhActualizado/pndh.pdf>.

competitividad¹⁹² y atracción de inversiones¹⁹³, y se resalta en diferentes convenios de cooperación suscritos por el país¹⁹⁴. Se resalta la seguridad ciudadana como la base para lograr atraer la inversión extranjera, impulsar la producción, crear empleo, vigorizar la gobernabilidad y alcanzar mejores niveles de desarrollo humano de la población. Esto le ha generado un constante apoyo político por parte de las autoridades, particularmente del Presidente de la República y de la Asamblea Nacional. A pesar de las limitaciones económicas que todavía tiene la Policía Nacional, como el resto de las entidades del Estado nicaragüense, este apoyo aunado a la legitimidad social de la entidad le han permitido a la Policía canalizar recursos económicos y apoyo técnico de la cooperación internacional más que cualquier otra institución del Estado relacionada a la gobernabilidad.

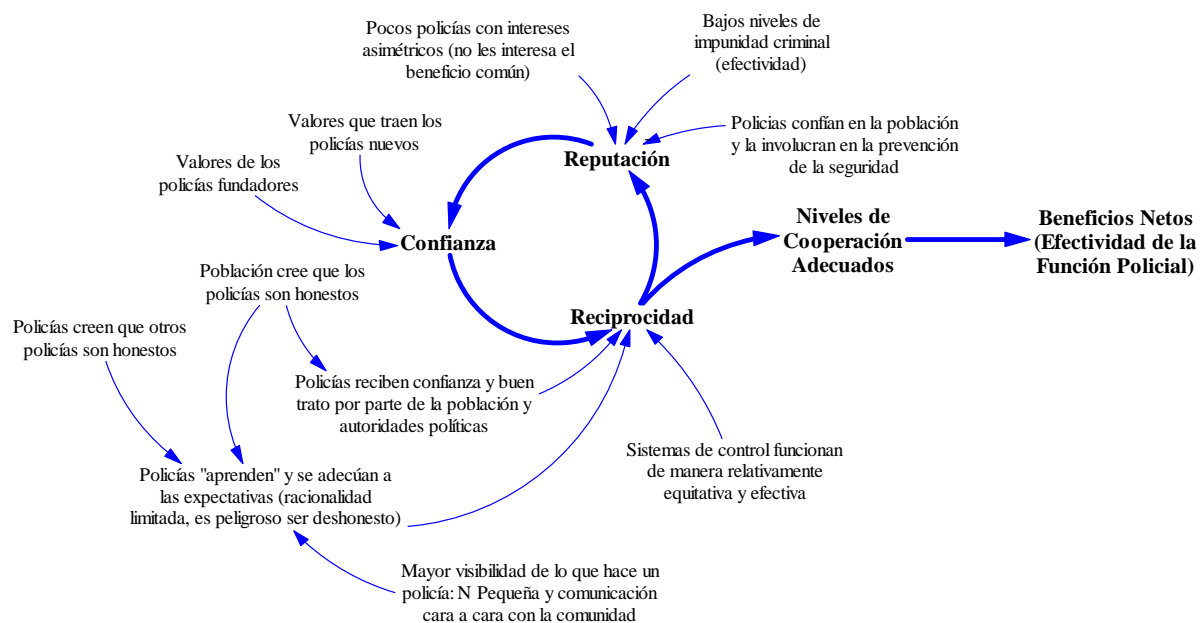
Esta situación ha generado un círculo virtuoso en torno a la Policía como se observa en el Gráfico 28.

¹⁹² “Por eso transmitimos claramente hoy, que desde el punto de vista de competitividad de todos nuestros países es fundamental el tema de la Seguridad Ciudadana... el tema de Seguridad sale con relevancia en todos y cada uno de los análisis de la Región, ya sea a nivel del Informe de Desarrollo Humano, a nivel del Banco Mundial, a nivel del Índice de Competitividad... Y debo reconocer con mucha satisfacción, que cuando planteamos el tema de la competitividad, escuchar directamente de las Autoridades Policiales que están detrás del tema, que en la medida que logren corregir algunas cosas, elevan inmediatamente el tema de la competitividad en la Región.” Discurso del Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega Saavedra en abril 2012. <http://host46-68-98-165.movistar.com.ni/articulos/ver/titulo:7166-reunion-de-daniel-con-presidente-porfirio-lobo-jefes-de-seguridad-de-ca-y-empresarios-centroamericanos> Visitado 16/08/2014 06:27 p.m.

¹⁹³ La Agencia de Promoción de Inversiones de Nicaragua resalta la seguridad del país en su estrategia de promoción para la atracción de inversiones, citando como uno de los factores de por qué invertir en Nicaragua su baja tasa de homicidios y el que “el Economist Intelligence Unit confirma los altos niveles de seguridad de Nicaragua en su evaluación de riesgo país, situando como uno de los países más seguro de América Central y de América Latina. El informe mide indicadores tales como: conflictos armados, las manifestaciones, la delincuencia organizada y secuestros en diferentes países alrededor del mundo.” <http://www.pronicaragua.org/es/por-que-invertir-en-nicaragua/excelente-calidad-de-vida> Visitado 16/08/2014 06:29 p.m.

¹⁹⁴ Proyecto PNUD NIC10-00045509 “Asistencia Técnica del PNUD para la administración de fondos del Proyecto Ampliación y Equipamiento para la Cobertura Rural y Municipal de la Policía Nacional de Nicaragua para el Fortalecimiento de los Servicios Policiales y la Seguridad Ciudadana Préstamo BCIE No. 1728”. Documento de Convenio. Pág. 2

Gráfico 28. Las Variables Estructurales de la Acción Colectiva en Nicaragua



Fuente: Elaboración propia

IV. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN POLICIAL: ¿FORMANDO VALORES O PUDRIENDO MANZANAS?

Este capítulo entra a analizar las instituciones a lo interno, cómo seleccionan y moldean a los miembros, los efectos de las estructuras y procesos en la retroalimentación y reforzamiento de los valores, y los mecanismos de control de la corrupción. Se analizan las similitudes y diferencias con las teorías de control de corrupción planteadas al inicio de la investigación. El capítulo cierra con una presentación de la situación de corrupción en ambas policías, a fin de mostrar el resultado de uno u otro modelo de control de corrupción y así contribuir a despejar la hipótesis sobre la efectividad de estrategias anticorrupción basadas en variables múltiples vs las que se enfocan en las fallas morales de los policías individuales.

1. RECOMENDACIONES DESDE LA TEORÍA PARA EL MODELAMIENTO DE LAS PREFERENCIAS INDIVIDUALES EN LAS POLICÍAS

A) ¿Funcionan los procesos militares de modelamiento de conductas en la policía?

Shane (2010) plantea el proceso de moldeamiento de conducta dentro de las policías a partir de una dicotomía con los procesos de socialización en el ejército. Es un enfoque particularmente útil pues la tendencia ha sido creer que se trata de procesos que deben ser muy similares. Esta tendencia parte de algunas analogías conceptuales entre las dos funciones, como que las dos instituciones implican el uso legítimo de la fuerza del Estado para resolver conflictos y otras similitudes más superficiales como que llevan armas, usan uniformes, marchan, saludan a los superiores, etc.

Las reglas del modelo autoritario de comando y control militar, que funcionan muy bien para el giro de negocio de los ejércitos, tiene problemas para su uso en el mundo civil. En el modelo militar, las actividades diarias están completamente reguladas al detalle, pero falla cuando el personal debe tomar decisiones que son idiosincráticas, complejas y en fracciones de segundos (como las que implican el uso de fuerza letal por un policía sobre un ciudadano), y no reconoce la discreción individual en el nivel operativo, que es un elemento clave de los nuevos sistemas de policía.

Tal vez la crítica más persistente entre los teóricos del modelo autoritario es que todo el poder de decisión se concentra en el líder de la agencia (Smith & Ward 1983)¹⁹⁵. El jefe u otros superiores piensan y deciden por el personal subordinado, lo que les limita actuar bajo su propia iniciativa. El resultado de esto es un “desamparo aprendido” (Seligman & Maier 1967)¹⁹⁶, donde los subordinados saben lo que tienen que hacer, pero no lo hacen esperando por instrucciones de sus superiores que luego seguirán al pie de la letra sin iniciativa o creatividad, o incluso ignorando el espíritu original de la instrucción.

Por tanto, los modelos autocráticos cuasi militares que están en el sustrato de la cultura de muchas de las policías de la región tenían impactos negativos que hoy día persisten. Los efectos del uso del modelo autocrático militar en las policías son resumidos muy bien por Shane 2010 con relación al mismo fenómeno observado en las policías de los Estados Unidos: Baja motivación y auto estima, estados de ánimos depresivos, insatisfacción con el trabajo y baja moral¹⁹⁷. Además, se incrementa el aislamiento, reduce la autonomía y promueve la dependencia, subordinación, pasividad y el despliegue de conductas inmaduras¹⁹⁸.

La frustración resultante de una continua exposición a estas condiciones, puede llevar a muchos policías a desahogar su frustración contra ciudadanos indefensos¹⁹⁹, llevando a los policías a tener una actitud hostil en sus interacciones con los ciudadanos. Además, dado que el estilo de toma de decisiones institucional es en función del rango y la deferencia a la autoridad, los policías no tienen la oportunidad de participar en la toma de decisiones, practicar la negociación, transar y en general desarrollar otros valores más consistentes con la policía democrática. Por el contrario, los policías aprenden a generar la conformidad de los ciudadanos

¹⁹⁵ Smith, B.L. y Ward, R.M. (1983). “Stress and military policing: A comparative analysis” en American Journal of Policing. Cit. por Shane, J. (2010), Op. Cit., p. 78.

¹⁹⁶ Ídem.

¹⁹⁷ Margolis, Kroes & Quinn, R. (1974), “Job Stress: An unlisted occupational hazard” in Journal of Occupational Medicine; Walker (2008), The police in America: An introduction (6th ed), McGraw Hill, New York; Witte, J.H., Travis III, L.F. y Langworthy, R.H. (1990) y Langworthy (1990), “Participatory management in law enforcement: Police officer, supervisor and administrator perceptions” en American Journal of Police. Cit. por Shane, J. (2010), Op. Cit., pág. 78.

¹⁹⁸ Cizancas, V. y Hanna, D.G. (1977), Modern Police management and organization, Englewood Cliffs, Prentice Hall; Reuss-Ianni, E. (1984), Two cultures of policing: Street cops and management cops. NJ, Transaction Books. Cit. por Shane, J. (2010), Op. Cit., p. 79.

¹⁹⁹ Dollard, J., Doob, L.W., Miller, N.E., Mowrer, O.H., y Sears, R.R. (1939), Frustration and aggression, New Haven, Yale University Press; Grant, J.D. & Grant. J. (1996), “Officer selection and the prevention of abuse of force” en Police Violence: Understanding and controlling police abuse of force, New Haven, Yale University Press; Griffin, S.P. y Bernard, T.J. (2003), “Angry aggression among police officers”, en Police Quarterly 6(1); Miller, L. (2004), “Good cop – bad cop: Problem officers, law enforcement culture, and strategies for success” en Journal of Police and Criminal Psychology; Toch, H. (1996), “The violence prone police officer” en Police violence: Understanding and controlling police abuse of force. Cit. por Shane, J. (2010), Op. Cit., p. 79.

a través de dar órdenes imperativas y hasta el uso de la fuerza, de la misma manera que lo hacen con él sus supervisores.

Los policías deben aprender entonces a ejercer su autoridad cuando se relacionan con los ciudadanos, deben aprender a motivar, a racionalizar, a explicar y desarrollar actitudes necesarias para lograr la colaboración de ciudadanos que potencialmente pueden ser “no-colaboradores”. Shane 2010 explica el proceso de aprendizaje de estas conductas en las policías a través de las expectativas de los roles, los procesos de socialización, el lenguaje, el entrenamiento y los estilos de la vocación.

B) Los roles del reclutamiento, formación y control en la socialización

Pese a la importancia que daría el institucionalismo normativo a los procesos formales de modelamiento de valores de los miembros de las instituciones, en las policías de la región el panorama de los sistemas de entrenamiento es poco homogéneo, aunque se observan algunos elementos coincidentes en muchos de los casos (Frühling 2009): mallas curriculares excesivamente teóricas, planteles docentes sin vocación o formación docente, entre otras deficiencias. Es decir, el proceso formal de la institución de formación de valores en sus integrantes es inefectivo.

El mismo problema ocurre con la incorporación de nuevos miembros a la institución, observándose en muchas de las policías de la región inexistencia de criterios objetivos para la selección de nuevos reclutas y requisitos de entrada muy bajos para los nuevos aspirantes. Los requisitos muy bajos de entrada son problemáticos porque exacerban los problemas de “racionalidad limitada”, que ya de por sí es compleja en la función policial donde se tiene que tomar decisiones muy rápido y con poca información. Según este concepto, a diferencia de lo que plantean teorías como las de la elección racional, las personas enfrentan problemas a la hora de tomar decisiones, pues les resulta imposible comprender y analizar toda la información que es potencialmente relevante a la hora de tomar una decisión. Esta capacidad es además limitada por (i) el poco tiempo disponible para tomar una decisión, (ii) la capacidad mental para procesar información, y (iii) lo limitado de la información (poca y poco confiable) sobre diferentes alternativas y sus consecuencias que tiene a su disposición a la hora de decidir. Es por esto que las personas deben recurrir a una serie de mecanismos que facilitan la toma de decisiones. Es en estos contextos donde la “lógica de lo apropiado”, las rutinas (o hábitos como se definieron en el TAS-C), los procedimientos operativos estándar y los símbolos que definen la institución, le dan a los miembros de la organización parámetros para definir sus

conductas²⁰⁰. Por tanto, en el caso de las policías, estos parámetros se vuelven particularmente importantes.

Tal como lo describe el institucionalismo normativo, los individuos traen consigo una serie de valores que han aprendido de la sociedad cuando entran a las organizaciones. Estos valores puede que no sean consistentes con los valores que se esperan de su nuevo rol dentro de la institución. La forma de minimizar el riesgo de incorporar nuevos miembros con valores contrarios a los de la institución, es con criterios estrictos de entrada para nuevos individuos.

En caso de que este proceso de selección inicial falle, el institucionalismo normativo sugiere que luego los procesos de capacitación y socialización internos de la institución se encargarían de ajustar esos valores reforzando la “lógica de lo apropiado”. Según el institucionalismo normativo, este sería el tipo de dinámica de modelamiento de valores que regiría dentro de una entidad como la policía, en que los miembros a la hora de tomar una decisión piensan más en lo que “es apropiado para la institución” que en las consecuencias que el hecho tendría para la persona como individuo²⁰¹. Es el caso de los soldados²⁰² o de los bomberos que entran en situaciones de altísimo riesgo de muerte porque son parte del rol que han aceptado en función de su elección ocupacional y el entrenamiento que han recibido.

Si aún estos medios no funcionan, los mecanismos formales e informales de control de conductas desviadas podrían corregir los casos inevitables de individuos que ingresaron con valores o percepciones diferentes a los de la institución. Pero si estos mecanismos tampoco son efectivos, el resultado no es para nada alentador con posibles cambios en los valores de la institución hacia rumbos muy alejados de lo que se esperaría de la función policial en democracia.

²⁰⁰ Peters, Guy (2012). Op. Cit., pág. 29.

²⁰¹ Esto es radicalmente opuesto al planteamiento del institucionalismo de la elección racional, que plantea que los individuos son egoístas y solo toman en cuenta sus beneficios individuales de corto plazo al tomar decisiones.

²⁰² McDonald 1983. Cit. por Peters, Guy (2012). Op. Cit., pág. 29.

2. LOS PROCESOS DE INGRESO, DEFINICIÓN DE CONDUCTAS ESPERADAS PARA LOS ROLES, y RETROALIMENTACIÓN DE LA CONDUCTA

Para el nuevo institucionalismo, las instituciones están basadas en la “conformidad” (cambio en la conducta o creencia como resultado de la presión de grupo real o imaginaria) y el “cumplimiento” (conducta conforme a la presión que se siente o recibe pero sin creer realmente en lo que se hace, y se hace básicamente para obtener un beneficio o evitar un castigo). Cuando este cumplimiento es en respuesta a una orden se conoce como “obediencia”. Pero cuando el grupo realmente convence a un miembro de algo hasta el punto en que éste actúa creyendo genuinamente en lo que hace, ese tipo de conformidad se llama “aceptación”²⁰³. Lo más interesante, es que como la actitud normalmente sigue a la conducta, para lograr que un individuo actúe de una manera acorde con las expectativas de la institución, lo que la organización debe hacer es asegurarse por un tiempo suficiente de que cumpla con la conducta requerida, y la mayor parte de las personas eventualmente terminarán cambiando su actitud y aceptarán internamente como propios los valores de la institución.

Este proceso eventualmente lleva a lo que el nuevo institucionalismo denomina la “lógica de lo apropiado” como el método a través del cual las entidades definen la conducta de sus miembros, logrando que estos hagan suyos los valores de la entidad, de manera que cuando tienen que actuar no lo hacen pensando en que beneficios individuales les trae la conducta, sino en cómo su conducta afecta a la entidad. Este planteamiento es similar al de la teoría de roles, que asume que los roles que la institución provee a sus miembros ayuda a definir su conducta y las expectativas de los miembros de la institución.

La “lógica de lo apropiado” funciona de la siguiente manera: (i) la institución define las conductas esperadas de los miembros que ocupan diferentes posiciones en la institución; (ii) refuerza las conductas que son apropiadas para el rol, y (iii) sanciona la conducta que es inapropiada. Por tanto, se analizarán cuatro dimensiones de la organización que son centrales para el buen funcionamiento de esta lógica: El proceso de ingreso a la institución (reclutamiento), la definición de las conductas esperadas para los roles (códigos de conducta), los medios formales que utilizan las entidades para la enseñanza en estas conductas (capacitación) y el funcionamiento de la retroalimentación de la conducta en el día a día (las esferas de control y el mando).

²⁰³ Myers, David (2002). Op. Cit. pág. 205.

Un débil control jerárquico de la conducta de los subordinados, no permite un adecuado diagnóstico y seguimiento de los problemas, indicios de mala conducta e ineficiencias presentes en la conducta policial²⁰⁴. Esas atribuciones del mando son parte de las responsabilidades asignadas por la Ley Orgánica de la Policía. Tal como lo sugiere la Teoría Organizacional de la Integridad Policial, la cultura de probidad prevaleciente en una institución policial determinada, definida tanto por políticas o normas, como por cumplimiento rutinario de las reglas, puede incluso llegar a tener mayor relevancia en la definición de la ética prevaleciente en un cuerpo policial determinado, que la misma selección de los aspirantes a policías. Si las normas escritas son desmentidas a cada paso por normas informales o por conductas pasivas frente a la mala conducta policial, prevalecerá confusión respecto de las normas realmente efectivas y se debilitará cualquier esfuerzo dirigido a reforzar el control sobre las malas conductas de la policía²⁰⁵.

A) Moldeando la conducta en la Policía de Honduras

En agosto de 2013 la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública entregó a la Secretaría de Seguridad un paquete con cuatro propuestas de normas para una política anticorrupción en la policía nacional. Las normas fueron: Bases para una política anticorrupción en la Policía Nacional, Mecanismos de prevención de la corrupción en la Policía Nacional, Código de conducta policial y Reglamento del procedimiento disciplinario en la Policía Nacional. Un año más tarde estas no habían sido aprobadas. En esta sección se analizará la normativa vigente a julio del año 2014.

a) El proceso de ingreso y entrenamiento formal en las conductas esperadas²⁰⁶

Para ingresar al régimen de la Carrera Policial, independientemente de la vía por la que opten los candidatos, la Ley de Policía establece los siguientes requisitos mínimos:

- 1) Ser hondureño(a) por nacimiento;

²⁰⁴Martínez, F. et. al. (2008) “Hacia una Concepción de la Responsabilización Policial”, en López Portillo Vargas, Ernesto y Frühling Hugo, editores, *Responsabilidad Policial en Democracia. Una Propuesta para América Latina, México*, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, pág. 42

²⁰⁵Klockars, Carl B., Kutnjak Ivkovich, Sanja, Haberfeld, Maria R (2005). Enhancing police integrity, National Institute of Justice, Research for Practice, Washington D.C., pág. 2.

²⁰⁶ Para una representación gráfica de los mecanismos de ingreso ver Anexo # 2.

- 2) Ser mayor de dieciocho (18) años;
- 3) Aprobar los exámenes que acrediten tener salud compatible con el ejercicio del cargo;
- 4) Haber aprobado la educación primaria como mínimo y en su caso, poseer el nivel educacional, título profesional o técnico que por la naturaleza del cargo corresponda; y,
- 5) Aprobar los requisitos establecidos por los centros de formación o instrucción policial del país, con excepción de los (las) empleados(as) y funcionarios(as) perteneciente a la escala Auxiliar

Adicionalmente, el artículo 92 establece que no podrán ingresar ni reingresar al régimen de la Carrera Policial, quienes se encuentren dentro de las inhabilidades siguientes:

- 1) Tener antecedentes penales;
- 2) Tener conducta irregular incompatible con la función de policía;
- 3) Haber sido condenado por violación a los Derechos Humanos; y,
- 4) Haber cesado en un cargo público por despido, debido a faltas disciplinarias o delitos.

Uno de los requisitos más importantes para el ingreso ha sido instaurado recientemente y se refiere a que los aspirantes deben aprobar pruebas de confianza para poder ingresar a los respectivos centros de estudios. La aplicación de estas pruebas está a cargo de la DIECP.

Los requisitos para ingresar al Instituto Tecnológico Policial, cuya conclusión exitosa del plan de estudios lleva al ingreso a la escala básica de la Policía, y que es donde se recibe el mayor número de policías (más del 90% de la fuerza policial se forma en el ITP), son los siguientes:

- Ser Hondureño (a) por nacimiento
- Haber aprobado como mínimo la secundaria completa. Hasta poco tiempo atrás el requisito mínimo era haber concluido la educación primaria, como lo indica el artículo 91 de la Ley Orgánica de la Policía.
- Poseer una estatura de 1.65 Mts para hombres y 1.60 Mts para mujeres descalzo.
- Poseer buena conducta y no tener antecedentes penales y policiales. Recientemente se eliminó el requisito de No haber sido denunciado por violación de los Derechos Humanos
- No tener problemas físicos que le impida realizar el curso.

- No haber sido eliminado con anterioridad del Instituto Tecnológico Policial por faltas disciplinarias.
- No poseer más de 15 libras de sobrepeso.
- No estar tatuado ni perforado partes del cuerpo en el hombre y la mujer, en esta última en el lóbulo de la oreja, solamente una perforación.
- Presentar los siguientes documentos:
 - Partida de nacimiento (original)
 - Tarjeta de Identidad, original y fotocopia
 - Certificado de estudios secundarios
 - Examen de VIH/SIDA, Hemograma completo, chagas, gravidez
 - Constancia de no tener antecedentes penales ni policiales emitida por el Juzgado Penal Departamental de su jurisdicción.
 - Constancia de no tener antecedentes policiales emitida por la Dirección Nacional de Investigación Criminal.

El período de formación en el ITP es de tan solo 6 meses, aunque fue reducido a 3 meses años atrás para poder incrementar el pie de fuerza de la Policía. Actualmente el ITP se encuentra desarrollando cursos de nivelación del personal que ingresó con educación básica para que tenga educación media.

Los aspirantes a ingresar a la escala de oficiales de la policía deben primero aprobar el plan de estudios a cargo de la Academia Nacional de Policía (ANAPO). Los requisitos para el ingreso a la ANAPO son los siguientes:

- Ser hondureño por nacimiento e hijo de padres hondureños por nacimiento.
- Títulos de educación media aceptados por educación superior
- Edad de 18 a 23 años. (cumplidos a la fecha de ingreso)
- Estatura mínima descalzo: Hombres 1.70 metros; Mujeres 1.65 metros.
- Ser soltero, haberlo sido y no tener hijos, situación que deberá mantenerse durante su permanencia en la institución.
- No poseer tatuajes de ninguna índole ni haberlos tenido en ninguna parte del cuerpo.
- No adolecer de ningún impedimento físico.
- No poseer perforaciones en su lobulosa, ni otras partes del cuerpo que indiquen prácticas que van en contra de las buenas costumbres (hombres) no tener más de una perforación en sus lobulosas ni piercing en ninguna parte del cuerpo. (mujeres).

- No tener antecedentes penales ni judiciales, ni ser reingreso de esta ni otra academia de formación de oficiales.
- No haber cesado en algún cargo público o privado por despido, debido a faltas disciplinarias o delitos.
- Aprobar evaluaciones, medicas, físicas y psicométricas

Al graduarse de la ANAPO las personas ingresan al cargo de Sub-Inspector de Policía o sub Inspector de Investigación. Egresan luego de 4 años de estudios con una licenciatura en ciencias policiales o en investigación criminal.

Se gradúan en promedio un 30% de los ingresos de la ANAPO, mientras que en la ITP se gradúa el 90% aproximadamente. ANAPO explica estos altos niveles de deserción por bajo rendimiento académico y por faltas disciplinarias, mientras que en el caso ITP se explican principalmente por disciplina.

Antes de la aprobación de la Ley Orgánica de Policía en 2008, la selección y formación profesional de la policía era responsabilidad de la Dirección General de Educación Policial. El actual Sistema de Educación Policial (SEP) está definido por la Ley Orgánica de la Policía y es parte integrante de la Policía Nacional. Se encuentra encabezado por una rectoría y posee cuatro dependencias, cuales son: Universidad Nacional de la Policía de Honduras (UNPH), el Instituto Tecnológico Policial (ITP), la Academia Nacional de Policía (ANAPO) y la Escuela de Sub Oficiales (ESO), cada uno encabezado por un director.

La Universidad Nacional de la Policía de Honduras (UNPH) se encuentra dedicada a la Docencia, Investigación y Extensión en el campo de Educación Policial en Honduras. Tiene como misión ofrecer estudios a nivel superior desde una concepción científica de la Policía. La UNPH forma en especialidades, diplomas y magíster, estos últimos con duración de dos años.

El Instituto Tecnológico Policial "Capitán General José Santos Guardiola" (ITP), inició sus actividades en el año de 1982, Tiene como misión la formación del Policía Básico y los Cursos de Capacitación para ascensos de Policía Clase I, II, III para quienes son asignados a las Direcciones Generales que conforman la Policía Nacional (Dirección General Policía Preventiva; Dirección General de Investigación Criminal; Dirección General de Servicios Especiales Preventivos ; Dirección General de Servicios Especiales de Investigación).

La Escuela de Sub Oficiales (ESO) se constituyó el año 2005 como otra dependencia de la Dirección General de Educación Policial, que tiene como función supervisar, formar, actualizar, y perfeccionar a los miembros de la escala básica. La escuela de suboficiales se

emplaza como otra dependencia de la UNPH toda vez que entrega títulos profesionales a partir de las capacitaciones y diplomados que imparte.

Diagnósticos realizados durante el año 2005 para las reformas en materia de seguridad y justicia, revelaban que el personal policial posee una amplia brecha de conocimientos técnicos que redundan en contra de la profesionalización policial. Esto se debía principalmente a que aún son numerosos los policías que ingresaron a la institución con solo seis años de formación escolar (primaria completa, como exige como mínimo la Ley Orgánica). Este personal sólo recibe seis meses de formación antes de integrarse a la Escala Básica. Agregaban que el policía carece de incentivos que lo motiven a cumplir adecuadamente sus funciones, lo que termina por debilitar definitivamente su productividad.

En cuanto al sistema educativo, este tiene carencias materiales que afectan a los centros de instrucción, y presenta un gran desequilibrio entre la profundidad y duración de la formación otorgada a oficiales de policía en la ANAPO y la que reciben los aspirantes a policía de la Escala Básica. Estos últimos en términos generales viven un periodo de instrucción que es de tan sólo 6 meses, en el ITP, y sólo deben cumplir con los requisitos de haber aprobado la enseñanza básica. Por su parte, los policías que ingresaban a la ANAPO debían tener secundaria completa y tenían 4 años de formación. Sin embargo, actualmente se realizan esfuerzos por incrementar los criterios para ingreso y permanencia.

Más allá de la duración de la preparación de los policías de escala básica, se argumentaba que era necesario revisar el currículum de su formación, la metodología utilizada para impartir las enseñanzas y poner énfasis en aquellos aspectos donde claramente existen deficiencias ampliamente reconocidas al interior de la institución: las carencias se refieren a la implementación de una formación adecuada para la prevención policial y la investigación de delitos.

Según WOLA²⁰⁷ el que cada centro formativo se encargue de la verificación de los requisitos de ingreso, ha tendido a que el proceso se centrara en la verificación de información de documentos y de que los aspirantes no tienen antecedentes penales o policiales. Si bien el requisito se estableció legalmente en 2012, no es sino hasta el 2014 que el proceso de incorporación contempla la aplicación de pruebas de confianza para los aspirantes. En consecuencia, la mayor parte de los Policías no cumplió dicho requisito a su ingreso.

²⁰⁷ WOLA (2009), Op. Cit., pág. 19.

Como se describió en la sección anterior, el proceso de ingreso está dividido en dos partes, una para policías de la escala básica (a través del ITP) y otro para oficiales (a través de la ANAPO). El número de plazas que se abren anualmente varía y depende de las vacantes requeridas. Por ejemplo, durante 2007, recuerda WOLA que el Presidente Zelaya decidió incrementar fuertemente el número de policías que en ese entonces estaba en 8.887 en respuesta a la creciente criminalidad, pero para lograrlo redujo aún más el ya de por sí reducido plazo de formación de 6 a 3 meses.

WOLA señala que prevalece una pedagogía “convencional, vertical y autoritaria” en la formación tanto básica como de oficiales. Si bien se ha incluido recientemente el tema de ética, relaciones humanas, policía comunitaria y derechos humanos en la currícula, se utilizan métodos antiguos de formación, siendo que el enfoque de la formación todavía está dirigido a la prevención disuasiva y a la reacción. Además, el proceso de formación en general carece de mecanismos de evaluación y de seguimiento de la formación.

Si bien es cierto la Ley Orgánica de la Policía actualmente establece como una obligación de sus miembros “recibir...la educación y los cursos de adiestramiento, capacitación o perfeccionamiento que corresponda...”²⁰⁸, el entrenamiento en procedimientos o valores no es regular, “quedando bajo la responsabilidad del agente la actualización de sus conocimientos”²⁰⁹

Diagnósticos más recientes de organismos internacionales del 2012, relacionados al sistema de Educación Policial siguen calificándolo como deficitario. Se identificaron deteriorados parámetros en la formación y gestión por falta de: (i) un modelo de formación adecuado²¹⁰; (ii) criterios de calidad para el reclutamiento y selección del personal nuevo²¹¹; (iii) planificación del recurso humano en base a demanda de las diferentes especialidades²¹²; (iv) personal docente

²⁰⁸ Ley Orgánica de Policía.

²⁰⁹ PNH 2004, Guía de Procedimientos

²¹⁰ El período de formación en el ITP, donde se forma el 84% de los policías varía de 3 a 6 meses (el 16% de restante de la fuerza policial, se forma en la Universidad Nacional de Policía de Honduras). Esto se compara con la formación académica básica que se recibe en la Policía de Carabineros de Chile que consta de dos años y la de Colombia de un año.

²¹¹ Los criterios vigentes de selección para el postulante a policía de escala básica solo exigen que cumpla con nueve años de estudios escolares y no exigen examen de conocimiento, pruebas físicas, médicas, ni se llevan a cabo investigaciones de campo para determinar antecedentes. (Costa, Gino 2012)

²¹² El número de policías graduados del ITP, en los últimos años, ha sido irregular al responder principalmente al presupuesto disponible. En 2008 se graduaron 2,040 oficiales; en 2009 fueron 318; y en 2010 fueron 506, cuando lo óptimo considerando el modelo de relación de policía por habitante (Mertz, 2000), sería graduar un promedio de 1,000 policías de escala básica por año por los próximos seis años a fin de alcanzar una tasa de 250 policías por cien mil habitantes (como Chile, Canadá y EUA). El sistema de educación policial sólo recibe el 2.5% del presupuesto total de la PN.

calificado²¹³; (v) criterios de asignación territorial y por especialización del recurso humano²¹⁴; (vi) mecanismos para promover una relación constructiva con la comunidad²¹⁵; e (vii) infraestructura y equipamiento para la formación y operación que afectan la vocación y la moral policial^{216, 217}.

b) La definición de las conductas esperadas para los roles: códigos de conducta

El nivel de institucionalización de la Policía de Honduras ha sido históricamente bastante precario. La Policía Nacional de Honduras no cuenta con un Código de Ética vigente. En este sentido, el marco principal de referencia de conducta institucional está definido por la Ley Orgánica de Policía.

Ni la Secretaría de Seguridad ni la Policía Nacional cuentan con manuales de procedimientos operativos estándar ni manuales de puestos donde se describan las funciones específicas y conductas esperadas de cada uno de los roles organizacionales. También carecen de reglamentaciones básicas de las leyes existentes, como la de la misma Ley Orgánica de Policía. Las únicas definiciones están dadas en la Ley para el Secretario de Seguridad y el Director General de la Policía. El resto de obligaciones son genéricas, por lo que no es claro para un policía saber qué es lo que se espera de su trabajo.

Como antecedente a la Ley, en 2004 la Secretaría de Seguridad aprobó una guía de procedimientos para orientar la actuación de la Policía Nacional²¹⁸, pero sobre todo estaba dirigida a mejorar la coordinación entre las distintas entidades participantes de la

²¹³ En el ITP, no existe un proceso de selección, ni de capacitación de docentes. De 30 instructores, sólo 5 son profesionales civiles.

²¹⁴ La asignación de personal a zonas vulnerables no es adecuada, por ejemplo en Atlántida donde la tasa de homicidios por cien mil habitantes es de 104.3 sólo cuenta con una tasa de policías por cien mil habitantes de 100, en cambio en Francisco Morazán donde la tasa de homicidios por cien mil habitantes es de 62, tiene 3 veces más policías con una tasa de policías por cien mil habitantes de 244. (RESDAL 2011). Por otra parte, algunos de los policías con especialización en investigación criminal son asignados a otras labores, identificándose hasta un 30% de los policías asignados a tareas administrativas.

²¹⁵ Solo el 2% de la PNH ha recibido algún tipo de capacitación como policía comunitaria.

²¹⁶ El ITP donde se forma la mayor parte de la PNH, sufre de condiciones especialmente críticas.

²¹⁷ BID (2012). Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

²¹⁸ La guía solo incluye procedimientos relacionados al Código Procesal Penal, no incluye aspectos preventivos para el relacionamiento con la comunidad, análisis y resolución de problemas, etc.

implementación del nuevo Código Procesal Penal. Esta guía es de aplicación para el Poder Judicial, Ministerio, Público y Policía Nacional. En estas guías se incluyó un “Decálogo Ético”, aplicable a todas las entidades. El decálogo establece los siguientes principios:

“DECÁLOGO ÉTICO”

1. Respeta las leyes en todo momento, en tu vida pública y privada. Un buen policía es antes de todo, un buen ciudadano.
2. Respeta la dignidad humana. Trata a las personas en la misma forma con que desearías ser tratado. La dignidad nos distingue de los seres irracionales.
3. Sé riguroso en la aplicación de las normas, instrucciones y procedimientos. La disciplina y la aplicación del conocimiento nos alejan de la improvisación.
4. Colabora con los demás. La vocación de servicio se expresa con hechos.
5. Infórmate e ilústrate. La sociedad a la que sirves avanza cada día a pasos agigantados. Si no te informas no podrás hacer un buen trabajo.
6. Razona antes de actuar. De ti depende la vida de muchas personas y la tuya misma. El uso de la fuerza solo se justifica en beneficio del bien público y como protección ante un grave peligro.
7. Sé leal con tu institución, con tus compañeros y con la justicia. Pero recuerda que no es lealtad ocultar lo ilegal o lo injusto.
8. Disfruta de tu trabajo. Servir a los demás es un privilegio y un honor.
9. Reconoce el mérito ajeno aunque provenga de quien no te agrade. Procura también que sean los méritos quienes hablen por tu persona.
10. Ten apertura de pensamiento, desde el más humilde hasta el más culto, todos tienen derecho a pensar y opinar en forma diferente.”

Estos principios no contaban con ningún mecanismo específico de seguimiento, difusión o de control que promovieran su adopción y cumplimiento, por lo que eran más enunciados de buenas prácticas éticas y de trabajo en equipo que principios que fuesen activamente promovidos al interior de la entidad.

Posteriormente, la Ley Orgánica de Policía de 2008 definió una serie de conductas que serían consideradas faltas al servicio. Las clasificó en graves, menos graves y leves, pero también estableció una serie de causales de despido de un policía sin clasificarlas en ninguna de las

categorías antes indicadas. Asimismo, definió un tipo de sanción (multa), pero no definió a qué tipo de falta puede ser aplicada.²¹⁹

Tabla 09. Conductas Prohibidas, Responsabilidad Disciplinaria y Sanciones en la PNH

FALTA	NIVEL	INVESTIGA ²²⁰	SANCIONA ^{221, 222}	SANCIÓN ²²³					
				AM	SB	SS	MU	AS	DE
Descuidar el aseo personal o usar incorrectamente el uniforme	LEVE	SJ	SJ	X					
Eludir el saludo a los superiores(as) o no contestarlo	LEVE	SJ	SJ	X					
Irrespetar la línea de mando	LEVE	SJ	SJ	X					
Falta de puntualidad para asistir a los servicios ordenados	LEVE	SJ	SJ	X					
Quedar faltista por más de dos (2) horas	LEVE	SJ	SJ	X					
Excusarse injustificadamente de estar enfermo(a) o exagerar una dolencia para eludir el servicio	LEVE	SJ	SJ	X					
La infracción de los trámites, plazos u otros requisitos exigidos por el derecho vigente para la tutela de los derechos de terceras personas	LEVE	SJ	SJ	X					
No dar a conocer en su Unidad Policial en forma veraz su domicilio conocido u oficial, aunque éste sea transitorio	LEVE	SJ	SJ	X					
El trato indebido a miembros de cualquier dependencia de la Institución	LEVE	SJ	SJ	X					

²¹⁹ Si bien el Decreto 202-2012 crea la medida disciplinaria de “multa equivalente hasta a tres (3) salarios mínimos legalmente establecidos en su valor más alto”, omite indicar a qué tipo de falta será aplicada.

²²⁰ La competencia entre Inspectoría y la DIECP para investigar una falta grave sería de esperarse que se defina utilizando el criterio de si es una falta grave que constituye delito (investigaría DIECP) o si no es constitutiva de delito (investiga Inspectoría).

²²¹ La competencia entre Dirección General de la Policía (o la Dirección Nacional a quien delegue) y el Secretario de Seguridad para imponer una sanción por una falta grave, dependerá de la sanción que resulte finalmente aplicada. Si es una sanción de despido, que solamente puede ser impuesta por el Secretario de Seguridad, o si es una sanción por pérdida temporal del derecho de ascenso, que debería ser impuesta por el Director General de la Policía.

²²² **SJ** Superior Jerárquico; **INSP** Inspectoría General; **DG** Dirección General; **SS** Secretario de Seguridad.

²²³ **AM** Amonestación privada, verbal o escrita; **SB** Suspensión de becas y otros beneficios; **SS** Suspensión del permiso de salida hasta por quince (15) días; **MU** Multa equivalente hasta 3 salarios mínimos; **AS** Pérdida temporal del derecho a ascenso; **DE** Despido.

FALTA	NIVEL	INVESTIGA ²²⁰	SAN-CION A ^{221, 222}	SANCIÓN ²²³					
				A M	S B	S S	M U	A S	D E
Las actuaciones arbitrarias o discriminatorias que afecten las libertades ciudadanas, la dignidad de las personas o los derechos humanos	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
El uso indiscriminado, innecesario o excesivo de la fuerza en el desempeño de sus labores	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
El abandono injustificado del servicio	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
No reincorporarse al servicio una vez vencido el asueto o licencia, con un retraso mayor de dos (2) días	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
El ejercicio de actividades públicas o privadas incompatibles con el desempeño de sus funciones	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
La portación de armas no reglamentarias en el ejercicio de su función policial	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
Observar conducta impropia con su familia o en otros actos de la vida social o privada	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
Formular reclamos en forma irrespetuosa o empleando términos o conceptos indecorosos	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
Interponer reclamos con métodos inapropiados	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
No presentarse a la Unidad Policial más cercana en casos de emergencia o catástrofes naturales	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
El trato descortés o inculto con el público	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
El descuido o imprudencia en el uso de las armas de fuego, maquinarias, equipo y materiales de oficina	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
La inasistencia injustificada a los servicios ordenados, salvo que alcance a constituir hecho punible y,	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
La reiteración en la comisión de una falta leve	MENOS GRAVE	INSP	DG		X	X			
Solicitar o aceptar cualquier gratificación o regalo de personas naturales y/o jurídicas	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X

FALTA	NIVEL	INVESTIGA ²²⁰	SAN-CION A ^{221, 222}	SANCIÓN ²²³					
				A M	S B	S S	M U	A S	D E
Comprometer los resultados de las actuaciones, en ocasión de la prestación de servicios policiales	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
La embriaguez determinada científicamente	GRAVE	DIECP	DG/SS					X	X
Tener, dedicarse o permitir actividades de carácter ilícitas;	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
No cumplir con el debido interés los deberes policiales, profesionales o propios de su función en la Institución, si con ello se facilita indirectamente la comisión de un hecho punible	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
La omisión de registrar novedades pertinentes al servicio; el hacerlo dolosamente, omitiendo datos o detalles para desnaturalizar la verdad de lo ocurrido; extraer hojas, pegar parches o efectuar enmendaduras en los libros oficiales, sin perjuicio de las responsabilidades de orden penal que puedan derivarse	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
Destruir o sustraer del archivo oficial la correspondencia enviada o recibida y la información registrada en los libros respectivos, salvo que tal hecho alcance a construir hecho punible	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
No reportar a los mandos policiales correspondientes el conocimiento de hechos delictivos	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
La participación en actividades políticas de cualquier índole	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
Extraviar el arma de reglamento asignadas o bajo su custodia, por actos dolosos de enajenación o por cualquier otro acto o negligencia manifiesta del miembro de la Carrera Policial, en cuyo caso además deberá restituir su costo	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
No registrar en el libro respectivo, la evidencia decomisada, con indicación del nombre de la o las personas, dirección de la casa, local o lugar del decomiso, cantidad, u otras características relevantes	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X

FALTA	NIVEL	INVESTIGA ²²⁰	SAN-CION A ^{221, 222}	SANCIÓN ²²³					
				A M	S B	S S	M U	A S	D E
No reportar o informar a los mandos policiales el decomiso de armas en las postas policiales o en los patrullajes	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
El quebrantamiento de una sanción disciplinaria, después de notificada oficialmente;	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
La pérdida o destrucción sin causa justificada de documentación oficial, equipo o cualquier otro bien propiedad del Estado, salvo que alcance a constituir hecho punible;	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
La negligencia o el descuido en la cooperación al servicio policial o a las disposiciones de los superiores(as);	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
Cualquier abuso de autoridad o maltrato de las personas;	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
No guardar respeto a la jerarquía superior, con palabras, gestos, malos modales, réplicas irrespetuosas, actitudes descomedidas o descortesas, salvo que tales hechos alcancen a constituir hecho punible;	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
Abandonar el servicio individual o colectivamente, para manifestar su inconformidad, aduciendo la violación de su derecho;	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
El incumplimiento de la orden de asignación de destino o cargo	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
La violación de la discreción debida y del secreto profesional en asuntos confidenciales del servicio	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
La falta manifiesta de colaboración con los demás órganos del Estado a que se refiere esta Ley	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
Hacer uso de influencias en el servicio para beneficio personal	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
La renuencia a prestar auxilio urgente en los hechos y circunstancias graves en que sea obligatoria su actuación	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X

FALTA	NIVEL	INVESTIGA ²²⁰	SAN- CION A ^{221, 222}	SANCIÓN ²²³					
				A M	S B	S S	M U	A S	D E
Obligar al personal de la Carrera Policial a solicitar créditos, contraer deudas de cualquier índole, haciéndose valer de la autoridad de que están investidos por los cargos que ostentan	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
No usar identificación u ocultarla para evitar ser identificado, estando en servicio, excepto en aquellos casos en que sea debidamente autorizado	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
No informar a sus superiores de los hechos que por razones de servicio está obligado, o hacerlo con retraso intencional y/o sin veracidad	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
Declarar ante cualquier superior o autoridad, hechos falsos u ocultar intencionalmente detalles para desorientar la realidad de los hechos, salvo que constituya hecho punible	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
No dar cumplimiento según sea el caso, a los procedimientos contenidos en el Manual de Operaciones Policiales	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
La reiteración en la comisión de una falta menos grave	GRAVE	INSP	DG/SS					X	X
Aprovecharse de su condición jerárquica para inducir, acosar o establecer relaciones de carácter sexual	GRAVE	INSP/DIE CP	DG/SS					X	X
No presentar declaración jurada de bienes	GRAVE	INSP	DG/SS					X	X
Por incumplimiento o violación grave de alguna de las obligaciones o prohibiciones, establecidas en la Ley Orgánica de Policía	SIN CLASIF	INSP/DIE CP	SS						X
Por haber sido condenado a sufrir pena por delito doloso por sentencia firme	SIN CLASIF	INSP	SS						X
Por inhabilidad e ineficiencia manifiesta en el desempeño del cargo	SIN CLASIF	INSP	SS						X
Por abandono del cargo por tres (3) días consecutivos en un (1) mes, o cuatro (4) días alternos en el mismo mes, sin que medie causa justificada	SIN CLASIF	INSP	SS						X
Por la reincidencia en la comisión de una falta grave	SIN CLASIF	INSP	SS						X

FALTA	NIVEL	INVESTIGATIVA ²²⁰	SANCIONA ^{221, 222}	SANCIÓN ²²³					
				A M	S B	S S	M U	A S	D E
Por todo acto de violencia, injurias, calumnias, malos tratamientos o grave indisciplina en que incurra durante sus labores, o fuera de servicio en contra de sus superiores en grado o mando, o compañeros de trabajo	SIN CLASIF	INSP	SS						X
Por orden de la DEICP como resultado de proceso investigativo o de la práctica de pruebas de confianza	SIN CLASIF	DIECP	SS						X
Cuando resulte de aplicar pruebas de confianza el uso de drogas	SIN CLASIF	DIECP	SS						X
Cuando por negligencia o malicia no se embale o se rompa cadena de custodia de la prueba para favorecer a un imputado	SIN CLASIF	INSP/DIECP	SS						X
Por sentencia firme condenatoria penal	SIN CLASIF	INSP	SS						X
Cuando por negligencia o impericia demostrada se repruebe las evaluaciones del rendimiento y desempeño en las funciones asignadas en base a los resultados obtenidos	SIN CLASIF	INSP	SS						X
En el caso de faltas graves concurrentes, cuando se determine que la comisión de las mismas es perjudicial a los intereses de la institución o de la ciudadanía	SIN CLASIF	INSP	SS						X
Reprobar cualquiera de los mecanismos de medición de confianza	SIN CLASIF	DIECP	SS						X

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Ley Orgánica de Policía 2008

Del análisis de las conductas prohibidas se desprende que muchas de ellas se definen de manera poco precisa, dejando mucho espacio para la discreción y la arbitrariedad en su interpretación. Las sanciones se definen como sanciones máximas, salvo en el caso de las conductas sin clasificar, que el despido es la única sanción posible. Sin embargo, por la falta de precisión en la definición de las conductas, una conducta podría ser asimilada a otra que conlleve una menor sanción (la misma conducta se repite varias veces, como maltrato a los ciudadanos), por lo que quedaría a elección del investigador seleccionar cual se aplicaría.

Llama también la atención que “las actuaciones arbitrarias o discriminatorias que afecten las libertades ciudadanas, la dignidad de las personas o los derechos humanos” sean consideradas

una falta “menos grave”, lo que da cuenta de cierta tolerancia institucional frente a esta conducta.

Conceptos indefinidos como “cuando se determine que la comisión de las mismas es perjudicial a los intereses de la institución o de la ciudadanía” dan mucho espacio a discrecionalidad. La frase se presta para amplia interpretación, pero en esencia es innecesaria pues todas las conductas sancionadas de alguna manera perjudican los intereses de la institución o de la ciudadanía, de lo contrario no serían sancionadas. Diferente sería si existieran criterios objetivos, predefinidos, para graduar la pena dependiendo del nivel de perjuicio a los intereses de la institución o de la ciudadanía, pero no es el caso acá. En este sentido, el sistema no cuenta con criterios objetivos para graduar la proporcionalidad de las sanciones a las faltas cometidas, o para asegurar consistencia en el tiempo o entre personas.

En este contexto es muy difícil para un policía poder definir con precisión cuales son las reglas del entorno y la efectividad de los mecanismos de control externo.

c) Retroalimentación de la conducta: las esferas de control y el mando

El análisis del escalafón de la Policía Nacional de Honduras refleja una gran concentración de policías en el nivel de “agente”, con una escala muy frágil de mandos medios y altos (Ver Gráfico 29). Esto dificulta el control de los mandos inferiores por amplias esferas de control (numero amplio de cargos subordinados a un solo supervisor), que limitan la supervisión efectiva de los subordinados, dando lugar a amplias oportunidades de corrupción. Esto impone también una restricción significativa en cuanto a la aplicación de las sanciones leves, que deberían ser responsabilidad de los jefes o superiores jerárquicos.

Actualmente, la Policía Nacional de Honduras cuenta con seis escalas con la asignación de los siguientes grados y dotación de personal, de mayor a mayor:

1) Escala Superior: 11

a) General Director.....3

b) Comisionado General.....8

2) Escala Ejecutiva: 211

a) Comisionado.....40

b) Sub-Comisionado ²²⁴	61
c) Comisario ²²⁵	110
3) Escala Inspección: 613	
a) Sub-Comisario ²²⁶	112
b) Inspector ²²⁷	232
c) Sub-Inspector ²²⁸	269
4) Escala Básica: 11649	
a) Sub-Oficial III ²²⁹	226
b) Sub-Oficial II ²³⁰	148
c) Sub-Oficial I ²³¹	126
d) Policía Clase III.....	157
e) Policía Clase II.....	289
f) Policía Clase I.....	1107
g) Agente de Policía ²³²	9596
h) Aspirante a Policía.....	N/D
5) Escala de Cadetes: 248	
a) Alférez.....	N/D
b) Cadetes.....	248

²²⁴ Dotación incluye a Sub comisionados, Sub Comisionado de Justicia y Sub Comisionado Aux. de Sanidad

²²⁵ Incluye a Comisarios, Comisarios de Servicios y Comisarios Aux. de Sanidad

²²⁶ Incluye a Sub Comisario de Policía, Sub Comisario Aux. de Sanidad, Sub Comisario de Intendencia, Sub Comisario Penitenciario, Sub Comisario Auxiliar

²²⁷ Incluye a Inspector de Policía, Inspector de Investigación, Inspector Serv. Penitenciario

²²⁸ Incluye a Sub Inspector de Policía, Sub Inspector de Investigación, Sub Inspector Aux. Sanidad, Sub Inspector Intendencia, Sub Inspector Penitenciario, Sub Inspector Auxiliar

²²⁹ Incluye a Sub-Oficial III y Sub-Oficial III de Investigación

²³⁰ Incluye a Sub Oficial II y Sub-Oficial II de Investigación

²³¹ Incluye a Sub Oficial I y Sub-Oficial I de Investigación

²³² Incluye Policías y Policías Conductores.

c) Aspirante a Cadete.....N/D

6) Escala Auxiliar: 1343

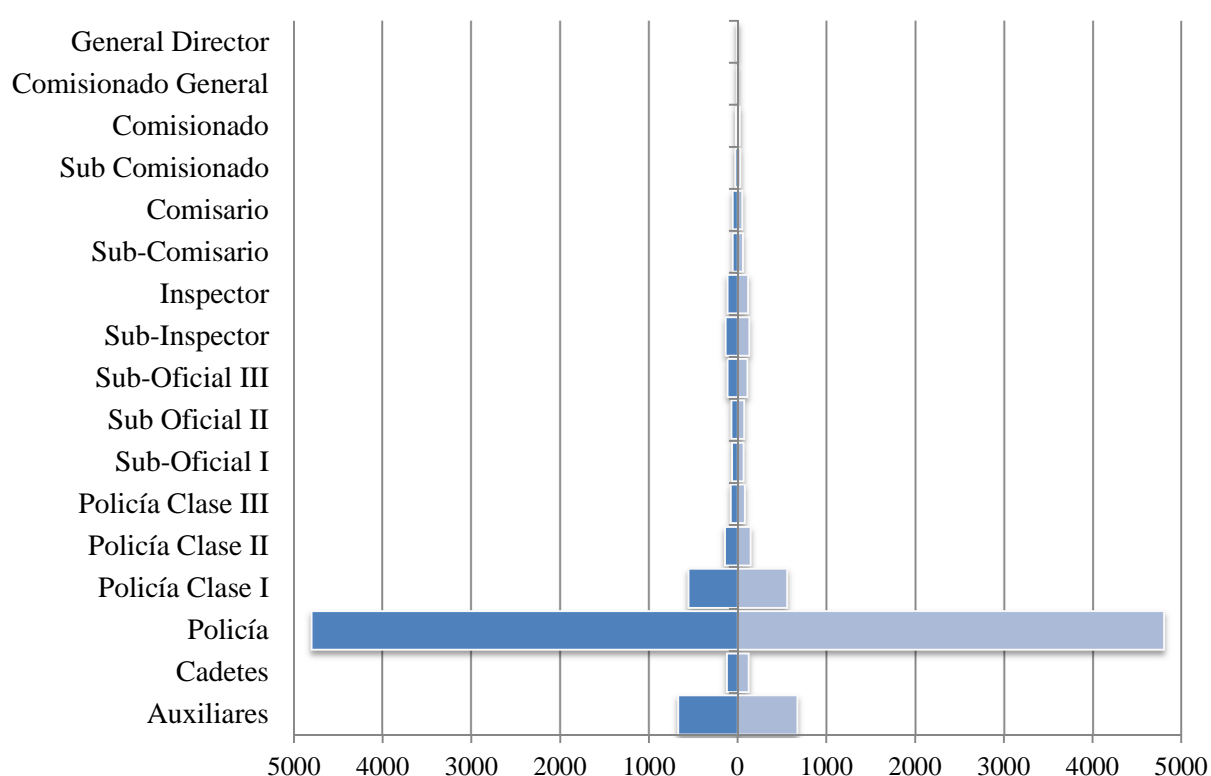
a) Profesional Universitario.....N/D

b) Técnico de Apoyo.....N/D

c) Técnico de Servicio.....N/D

Cuando se analiza gráficamente la dotación de personal según grados policiales, se observan patrones reveladores de cómo funciona la organización.

Gráfico 29. Dotación de Personal según Grados Policiales



Fuente: Secretaría de Seguridad. Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011- 2022.

La gráfica revela una desproporción en la distribución del personal policial entre las escalas de sub oficiales y las de oficiales. Particularmente revela una cantidad muy importante de supervisados por supervisor.

Si bien no existe un consenso sobre el número óptimo que deberían tener las esferas o tramos de control (número de empleados que reportan a un supervisor), la teoría clásica de la

administración sugería un número relativamente reducido (aproximadamente 6-8 personas) mientras que las teorías más recientes (con teorías desarrolladas a partir del estudio de organizaciones del sector privado) se inclinan hacia esferas más amplias, pues estas darían lugar a organizaciones más planas y más económicas (hay menos niveles de mando intermedio), las decisiones se tomarían más rápido (hay menos niveles entre el frente y la alta dirección), y hay más espacio para la creatividad (el supervisor debe delegar y no puede estar involucrado en el día a día del supervisado). Sin embargo, para que estas esferas amplias funcionen hay ciertas condiciones mínimas. Debe haber políticas claras de lo que se espera del personal, administradores con muy buen nivel gerencial y subordinados muy cuidadosamente seleccionados. Pero los tramos estrechos también tienen su mérito, con razones que son particularmente atractivas para una organización como la policía: permiten una estrecha supervisión, estrecho control, rápida y una frecuente comunicación entre el empleado y su supervisor.

El tamaño óptimo del tramo de control depende entonces de varios factores: similitud y complejidad de las tareas de los supervisados, la proximidad física con los supervisados, el grado de estandarización de los procesos y el estilo preferido del administrador²³³. Otros sugieren también que las aptitudes o capacidades de los subalternos y de los administradores son un factor a considerar en el dimensionamiento de los tramos de control²³⁴. La lógica entonces parece muy intuitiva: es más sencillo supervisar actividades rutinarias, parecidas, fácilmente observables, y que son realizadas por personal muy competente. Entre más cerca esté una organización de estas condiciones, más amplios serán los tramos de control, y entre más se aleje de estas características, más reducidos deberán ser.

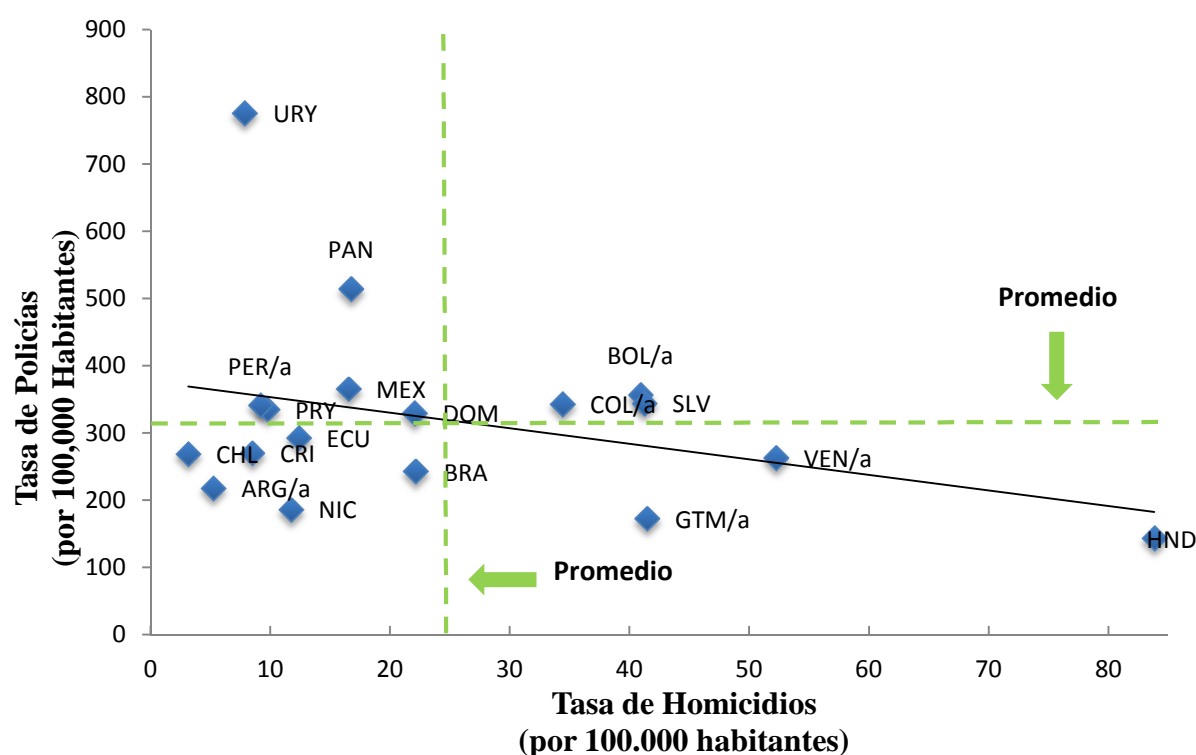
Si analizamos la tarea policial, como se ha mencionado anteriormente, es una tarea que parece similar pero presenta retos muy diversos en su ejecución. La tarea preventiva no se ejecuta en el escritorio, se ejecuta en el campo lejos del supervisor, los procesos de intervención pueden llegar a ser estandarizados en algunos casos (como Nicaragua), aunque no así en otros (como Honduras), pero igual su implementación es altamente diversa. La capacidad de los subalternos es otro factor relevante, y este depende mucho de los requisitos de ingreso y de la calidad de la capacitación que se les ofrece.

²³³ Robbins (1994). Comportamiento Organizacional, Sexta Edición, Prentice Hall, pág. 507.

²³⁴ Hitt, M (2006). Administración. Prentice Hall, México, pág. 235.

La distancia de los supervisores de sus supervisados es un factor complejo para ambas policías. Ambas presentan una baja densidad de policías por kilómetro cuadrado de territorio que supervisar y con una gran disparidad al interior del país. Por ejemplo Nicaragua presenta una densidad promedio de 11 policías por cada 100km² de territorio, con promedios que van desde 1 por cada 100km² en el Triángulo Minero hasta 80 en Managua. La densidad promedio de Honduras por 100km² en Honduras es ligeramente mayor, aunque no se cuenta con datos desagregados por provincia. Además, en ambos casos se trata de fuerzas policiales con tamaños proporcionalmente menores a lo recomendado por la ONU por cada 100,000 habitantes. Honduras con 143 y Nicaragua con 186 tienen unos de los índices más bajos de policías por cada 100 mil habitantes de todo Centroamérica (Guatemala 172; Costa Rica 269; República Dominicana 329; El Salvador 344 y Panamá 513), muy por debajo del promedio internacional de 300, según la ONU. Esto refuerza la idea de sobre carga de tareas de los policías actualmente, factor que además afecta negativamente el nivel de estrés y su efectividad, factores correlacionados como se muestra en el Gráfico 30.

Gráfico 30. Relación Tasa de Homicidios con Tasa de Policías



Fuente: Elaboración Propia. Datos del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA 2012.

Por tanto, en el caso de la Policía Nacional de Honduras, si bien no se cuenta con el tamaño promedio de las esferas de control en las delegaciones policiales, la forma y proporciones de la pirámide de población por grados sugiere que las esferas de control son muy amplias y probablemente las funciones de supervisión ejercidas por personal que no tiene el grado o entrenamiento suficiente para la supervisión de un número tan amplio de personal. Esto sugiere que el personal no está teniendo una supervisión lo suficientemente estrecha que le permita recibir retroalimentación inmediata sobre la adecuación o no de sus conductas a los que se espera de su rol respectivo en la organización. La cercanía y legitimidad de la autoridad y su nivel de institucionalización son factores clave para la obediencia²³⁵.

B) Modelando la conducta en la Policía de Nicaragua

a) El proceso de ingreso y entrenamiento formal en las conductas esperadas²³⁶

El reglamento de la Ley de la Policía Nacional 26-96, establece los siguientes requisitos de ingreso a la Policía Nacional:

- Ser ciudadano nicaragüense, de comprobada honradez.
- No tener antecedentes penales condenatorios, ni policiales, ni estar siendo procesado por los Tribunales de Justicia, manteniendo una conducta acorde a los principios morales y las buenas costumbres.
- Estar apto física y mentalmente para desempeñar el cargo, respaldado por certificación médica y psicológica, como resultado del chequeo médico practicado por autoridades de salud competentes.
- Satisfacer requisitos de edad y de carácter técnico o académico que exige el cargo.
- Deberá prevalecer en los candidatos la voluntariedad en torno a su ubicación e incondicionalidad de servicio a la Patria.
- Comprometerse a garantizar el orden público, la protección de la vida e integridad de las personas, respetar y hacer cumplir la Constitución de la República y sus leyes, la Ley de la Policía Nacional, su Reglamento y sus normas.

Llama la atención el que ya desde los requisitos de ingreso, se le exigía a los postulantes declarar la adhesión a los valores de la entidad.

²³⁵ Myers, David G. (2002). Op. Cit., pág. 214.

²³⁶ Para una representación gráfica de los mecanismos de ingreso ver Anexo # 2.

El proceso de selección de personal policial se realiza mediante convocatorias públicas y capta candidatos, con visión de género, para ingresar en los cursos del Subsistema de Formación Policial del Sistema de Educación de la Policía Nacional, que dirige la Academia de Policía “Walter Mendoza Martínez”. Este personal, hombres y mujeres, posteriormente, pasan a ocupar cargos operativos relacionados directamente con la función policial. En el proceso de selección de personal de planta, se realizan clasificaciones al momento de recibir a los aspirantes, mediante entrevista inicial, después, se aplican pruebas de capacidad física, conocimientos teóricos, médicas y psicométricas²³⁷.

La Academia de Policía Walter Mendoza Martínez es el instituto de estudios superiores de la Policía Nacional de Nicaragua y es reconocido como universidad por el Consejo Nacional de Universidades de Nicaragua. La Ley 872 establece que la Academia es un órgano de apoyo nacional para la carrera policial (anteriormente la Ley lo definía como una especialidad y estaba a cargo de un Comisionado General), y se encarga de rectorear el Modelo Educativo Policial, organizar, planear, dirigir, coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas educativos de nivel superior, medio, técnico y básico, en el marco del Sistema Nacional de Educación y acreditar las competencias respectivas bajo elevados estándares académicos, los principios institucionales, valores patrióticos, éticos y morales.

Su misión es formar, capacitar de manera integral y con calidad académica, a las y los aspirantes, miembros activos y fuerzas auxiliares de la Policía Nacional, mediante modalidades formales y no formales de la educación, que permita desarrollar las competencias a través de la docencia, investigación y extensión, para contribuir al desarrollo del Modelo Educativo de Escuela Total.

Su visión es alcanzar la excelencia académica que asegure la formación y la capacitación integral de las y los miembros de la Policía, con base a los principios y valores contenidos en la doctrina Policial y la cultura nacional a fin de contribuir en el desarrollo de la sociedad y la región Centroamericana.

La Policía de Nicaragua es una institución que aprende. El reglamento de la Ley de Policía de 2006 asignó a la Academia un mandato importante en materia de aprendizaje organizacional y perfeccionamiento permanente de los planes de estudio. Le obligaba a mantenerse al tanto de

²³⁷ MESICIC/OEA (2013). Cuestionario en relación con la disposición de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda. Washington, DC.

las últimas novedades en materia de investigación y conocimientos científicos, y creó un equipo encargado de promover el intercambio de información con la población y otras policías. Específicamente, estableció que para el desarrollo de los planes y programas de estudio, la Academia de Policía cuente con un equipo docente agrupado en cátedras de conformidad con las diferentes asignaturas, materiales y especialidades que se imparten. Este equipo es el encargado de organizar el proceso de importación de las asignaturas, realizar investigaciones encaminadas a la actualización y perfeccionamiento del material de estudio. Asimismo, la Academia mantendría la comunicación sistemática con las áreas especializadas de la Policía, instituciones de la Educación Superior, Ministerio de Educación, Organismos Internacionales vinculados al que hacer docente e investigativo, a fin de mantener actualizados los conocimientos policiales con los más modernos adelantos científicos y técnicos. Para un mejor desarrollo de los policías y la institución, estableció que la Academia organizaría un equipo de investigación socio policial y doctrina institucional que promueva el intercambio de información y análisis con otras instituciones, sectores sociales y a lo interno de la misma Policía.

El Sistema de Educación de la Policía Nacional está compuesto por tres subsistemas:

- Subsistema de Formación: Está orientado a formar los nuevos policías, sub-oficiales y oficiales que pasarán a integrarse como miembros activos de la Policía Nacional.
- Subsistema de Promoción y Capacitación: Está orientado a capacitar a los policías, sub-oficiales y oficiales activos, así como al personal auxiliar, con el fin de proporcionarles los conocimientos que les permitan un mejor desempeño de su cargo. La aprobación de un curso en este nivel constituye uno de los requisitos para el ascenso y promoción en la carrera policial.
- Subsistema de Preparación Continua: está orientado a asegurar la comunicación permanente y sistemática a todos los niveles a fin de garantizar la actualización de los conocimientos necesarios alrededor de la actuación policial.

La Academia ofrece como parte del sistema de formación dos opciones de cursos para nuevos ingresos, el ingreso a los cuales es mediante convocatoria pública y un sistema de concurso:

- Licenciatura en Ciencias Policiales. Cuando el aspirante a escalafón de oficiales es aceptado, entra como “Cadete”. El curso tiene 4 años de duración y el cargo al que ingresaría una vez graduado y habiendo cumplido los demás requisitos legales, es el de inspector. La edad requerida es de 18 a 25 años. Los requisitos son

- ser bachiller,
 - presentar copia del diploma,
 - notas actualizadas de 5to y 4to año de secundaria,
 - 3 cartas de recomendación,
 - copia de la cedula.
- Curso técnico medio policial. Los aspirantes son considerados “alumnos”. Este programa tiene una duración de 11 meses y su aprobación exitosa puede dar lugar al ingreso al escalafón ejecutivo. La edad requerida es de 18 a 30 años. Los requisitos son los siguientes:
 - 3er año de secundaria aprobado,
 - notas de 1ro 2do y 3er año de secundaria,
 - 3 cartas de recomendación,
 - copia de la cedula.

El período de formación es de tres cuatrimestre de 12 semanas cada uno, con una carga horaria de 1098 horas, entre clases teóricas, trabajo independiente y horas prácticas.

Según un estudio de la Academia de Policía²³⁸, los candidatos que ingresan a la academia proceden de los estratos con menos recursos económicos y carencia de otras alternativas como el acceso a estudios superiores y oportunidades de empleo. A pesar que en la Academia están becados (se les da cierto avituallamiento, alimentos y un pequeño estipendio), en los primeros meses se les presentan diferentes problemas (económicos, familiares o de adaptación al régimen académico) que los llevan a abandonen el curso. La Academia clasifica el abandono del curso como como “deserción”. La mayoría de los estudiantes no informan el por qué no continúan sus estudios, otros solicitan la baja por problemas personales, o la minoría por enfermedad.

²³⁸ Picado, M., Guzmán C. (2009). La deserción de los (as) estudiantes del VI y VII curso del Técnico Medio Policial y su relación con el proceso de selección, situación familiar y clima social en la Academia de Policía,” Walter Mendoza Martínez”. <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/acapol/postgrado/CARATULA%20E%20INDICE%20DEL%20PROTOCOLO.pdf>

Tabla 10. Estudiantes que desertaron del IV y V curso del Técnico Medio en el año 2008 y VI y VII Curso del año 2009

IV y V Curso Técnico medio 2008			VI y VII Curso Técnico medio 2009		
Ingreso	Egresos	% de Deserción	Ingreso	Egreso	% de Deserción
773	634	18%	909	786	14%

Fuente: Picado, M., Guzmán C. (2009).

Según la nueva Ley de Policía, la Unidad de Personal y Cuadros es la encargada de los procesos de organización, ejecución y control de las políticas de selección, formación, preparación, desarrollo, superación, promoción y atención del personal, así como las estrategias para definir la reserva de cuadros y asegurar los relevos generacionales.

Según la nueva norma, el ingreso a la carrera policial se realiza a través de convocatoria pública o interna, según corresponda, para el nivel o escalafón respectivo, la aprobación de los cursos de formación establecidos y el cumplimiento de los demás requisitos definidos en la normativa interna correspondiente, y la aprobación por la Comisión de Ingreso. En los procesos de convocatoria pública se tendrá en cuenta la opinión de los miembros de la comunidad de donde procede el aspirante.

La ley 45-92 precisaba que los ingresos al nivel más bajo de cada uno de los escalafones sería por concurso público (salvo al primer nivel de oficiales cuando había aspirantes que venían con el grado de Sargento Mayor), pero los demás grados se alcanzaban por concurso interno.

Anteriormente, la Oficina de Selección de la División de Personal, era el área encargada del proceso de reclutamiento. Para cumplir con estas tareas, requería la información actualizada de las necesidades de personal, de cargos de planta, auxiliar y de servicio.

La política de la Policía es que para captar los recursos humanos con la calidad y condiciones que requiere se hace un reclutamiento basado en una proporción de tres a uno, independientemente de la cifra total a ingresar.

Durante el proceso de selección se aplican una serie de pruebas basadas en técnicas y herramientas de análisis científicas y administrativas, para efectos de elegir a las personas idóneas, teniendo por objeto descubrir las fortalezas, capacidades mentales, inteligencia, habilidades físicas e **intereses** que los aspirantes poseen²³⁹.

²³⁹ Ídem

El proceso de selección inicia con una entrevista (para conocer las actividades realizadas con anterioridad y en la vida cotidiana), se aplican pruebas de capacidad física, conocimientos teóricos (matemáticas, español, historia y geografía), médicas (determinar el estado de salud) y psicometrías (miden tres aspectos: (i) capacidad intelectual, (ii) personalidad, (iii) organicidad y se realiza sobre la base de parámetros nacionales y las particularidades de cada sexo).²⁴⁰

Una vez clasificados los aspirantes, realizan una entrevista individual con el equipo de psicólogos para profundizar en el conocimiento de aspectos personales de interés para la Institución y para medir o evaluar rasgos, aptitudes y asegurar la no sobre valoración de habilidades y aptitudes identificadas socialmente como propias de uno u otro sexo²⁴¹.

Posteriormente sigue la fase de verificación de antecedentes del aspirante. Esta verificación se realiza en 3 lugares: (i) la comunidad o lugar de residencia; (ii) el centro de estudios; y, (iii) centros de trabajos anteriores. La verificación incluye la información de documentos de estudio, certificados de nacimiento y cartas de referencia personales. Las investigaciones de antecedentes son de carácter estrictamente laboral y conductual. Cuando se encuentran elementos dudosos acerca del aspirante, se realiza otro proceso investigativo a cargo de otro oficial de investigación, quien tiene la responsabilidad de consultar diferentes fuentes necesarias para el esclarecimiento de los casos.²⁴²

El reglamento define que al personal de planta se le debe tomar “promesa de ley”, a la vez debe firmar una ficha de Ingreso, donde certifica su voluntariedad de servicio en cualquier parte del país y se compromete a permanecer en la institución para hacer carrera policial. El período que se establece en la ficha para el policía será de tres años y para el oficial subalterno es de cuatro años. Esta ficha se firma un mes antes de concluir el curso de la Academia de Policía, antes de efectuarle su ingreso oficial.

Según un diagnóstico realizado a la Academia de Policía en 1999 por ASDI, la Academia adolecía de una limitada capacidad instalada y poca actualización de conocimientos del personal docente que garantizara la calidad de la enseñanza de las nuevas generaciones de policías. El diagnóstico encontró que la capacitación que se estaba ofreciendo estaba distanciada de los requerimientos institucionales, por lo que se realizaron cambios en ese

²⁴⁰ Ídem

²⁴¹ Ídem

²⁴² Ídem

sentido, poniendo mucho énfasis en la práctica, el uso de técnicas de caso y otras técnicas modernas de enseñanza. También se recomendaba mejorar el seguimiento a los egresados, fortaleciendo la relación entre la Academia y las delegaciones policiales.

A la fecha las condiciones descritas han mejorado, aunque subsiste la escasez de recursos para desarrollar los planes de las autoridades de la Academia. El proceso de selección es bastante sofisticado y considera valores y los intereses del aspirante para ingresar a la entidad, lo cual desde el punto de vista de teorías como el TAS-C, permite filtrar de antemano aquellos elementos con reglas individuales incongruentes con las de la institución.

La capacitación en materia de ética y doctrina ha mejorado notablemente. Durante el 2012 se desarrollaron manuales e instructivos teóricos sobre cómo se deben enseñar estas materias en la escuela, los que han permitido mejorar la calidad de los docentes, utilizando técnicas modernas que permiten a los policías modificar hábitos, lo cual, como lo sugiere el TAS-C, es fundamental para aquellos casos, como situaciones de alto estrés y poco tiempo para razonar, en los que las decisiones son menos deliberadas y más fundadas en hábitos. El nuevo programa de capacitación también incluye mecanismos de evaluación de la capacitación.

b) La definición de las conductas esperadas para los roles: códigos de conducta

La Policía de Nicaragua tiene una larga trayectoria, prácticamente desde su fundación, de asegurar que sus integrantes conozcan y compartan la doctrina institucional. Esta se ha plasmado en diversos documentos. La primera manifestación fue en la Ley Orgánica de Policía de 1992, que estableció de manera gruesa algunos principios de actuación que deberían seguir todos los miembros de la Policía como son el del respeto absoluto a la Constitución, el profesionalismo (incluye integridad, neutralidad política, subordinación, dedicación y secreto), trato de los detenidos, relaciones con la comunidad y empleo de armas como último recurso.

Posteriormente estos principios se desarrollan con más detalle en la Disposición 013-97 que aprobó la primera versión formal de la “Doctrina Policial” y definía los siguientes valores:

1. PATRIOTISMO: Amor a la patria, el respeto a sus símbolos, sus héroes, su historia, tradición y costumbres; búsqueda permanente del bien a la patria y preservación de la unidad de la nación. Orgullo de pertenencia a la nación, manifestado en la conducta, actuación y forma de vida y la promoción de los valores nacionales.

2. LEGALIDAD: La organización, funcionamiento y actuación de la Policía se basa rigurosamente en la ley. Legalidad implica el apego irrestricto al marco legal existente, la

defensa y promoción del Estado de Derecho, la promoción y defensa de los derechos humanos y la actuación imparcial sin distingo de raza, sexo, credo, posición política, económica o social. La legalidad está por encima de los intereses personales de grupos particulares.

3. HUMANISMO: El ser humano es el centro y razón de ser de la actividad policial. Humanismo es elemento de cohesión interna y hacia fuera fortalece el vínculo de solidaridad con la comunidad. Expresión de humanismo por parte del Policía es su actitud de profundo respeto al ser humano y a su dignidad; su sensibilidad y solidaridad ante las personas; el respeto y promoción de los derechos humanos en particular la protección y seguridad de los derechos, libertades y garantías de la niñez y de la adolescencia. Para ello, afirmará y consolidará una nueva cultura de reconocimiento a los niños, como sujetos sociales de derecho.

4. PROFESIONALISMO: Formación profesional de los miembros de la institución, con una actitud constructiva motivada por la vocación de servicio, en correspondencia con las tendencias modernas de la ciencia y la tecnología, para elevar la capacidad de respuesta a las demandas y necesidades de la comunidad y del Estado en el campo policial.

5. INTEGRIDAD: Honestidad, transparencia, compostura y decencia en la vida laboral, personal y social. Comportamiento acorde con la ley y las normas sociales, actitud ejemplar en todos los aspectos de la vida, que fortalezca el honor de la Institución y sus miembros ante la sociedad.

6. SERVICIO A LA COMUNIDAD: El trabajo policial en todos sus ámbitos tiene sentido sólo en su estrecha vinculación con la comunidad a la que sirve, con el fin último de ir actos o situaciones que atenten contra la seguridad individual y colectiva. El Policía mantiene una actitud permanente de disposición al servicio, de respuesta a las demandas de la comunidad, en estrecha vinculación con ella y actúan en correspondencia a las necesidades y aspiraciones sociales de seguridad y tranquilidad. La institución policial y sus miembros mantienen comunicación permanente con la comunidad a través de mecanismos formales e informales para fortalecer sistemáticamente sus vínculos.

7. ESPRIRITU DE CUERPO: Conciencia y convicción de pertenencia al cuerpo policial, que propicia y promueve la solidaridad, cooperación, fortaleza, unidad y cohesión de sus miembros hacia fines y objetivos institucionales. Lealtad a la institución, fidelidad a sus Mandos y cohesión alrededor de los principios, valores, visión y misión de la Policía Nacional plasmados en su Doctrina.

8. CARÁCTER PREVENTIVO DE LA ACCION POLICIAL: La razón de ser de toda acción policial es la prevención, ordenamiento escalonado que va desde la prevención para evitar actos que atenten contra la seguridad individual o colectiva, hasta la prevención de daños mayores a la sociedad mediante la ejecución de acciones coercitivas. Conjuntamente con la comunidad, debemos desarrollar la capacidad de identificar circunstancias, condiciones, tendencias, vulnerabilidades físicas, sociales o de otra índole que nos indiquen la posibilidad de que ocurra un hecho de interés policial, para evitarlo o restringir sus efectos, disminuyendo la necesidad de ejercer acciones policiales de respuesta durante o después de la ocurrencia del hecho.

9. ENFOQUE DE GÉNERO: La Policía Nacional asume plenamente el enfoque de género, por convicción de su necesidad y justeza, y lo incorpora en sus políticas internas de selección de personal, formación profesional y técnica, asignación de grados cargos así como en sus relaciones con la comunidad.

Tal vez más llamativo que la declaración de valores, que de por sí era muy avanzada para la región en su época, era el uso que se esperaba dar a este documento. Este debería ser un documento de adoctrinamiento. Se dispone que es la base para que los nuevos aspirantes en la Academia tengan una vocación de servicio, que los jefes elaboren planes para dar a conocer la doctrina y que se encarguen de dar seguimiento a su cumplimiento, y además “que la División de Relaciones Públicas y Sociales diseñe e implemente...un plan de divulgación y propaganda con visión nacional en los medios de comunicación...para que se tome consciencia de la necesidad de interactuar en la solución de problemas y en prevención del delito...”

Estos valores son recogidos posteriormente con algunas modificaciones en el Acuerdo Ministerial 069-2000 donde se aprueba el Reglamento de Ética de la Dirección General de la Policía Nacional. Este reglamento es particularmente interesante porque define las actitudes esperadas de todos sus miembros, distinguiendo las particularidades de lo que se espera en su condición de jefes o de subalternos, en las dimensiones de su vida familiar y en la comunidad, con otros colegas y las conductas prohibidas para todos los miembros en su trabajo como policías. Además de reiterar a los miembros que deben mantener una actitud firme en la lucha contra toda forma e indicio de corrupción, les reitera a sus miembros que deberán expresar “lealtad y amor por la institución policial, se sentirá orgulloso de ella y lo demostrará con su actuación dondequiera que se encuentre”. Como se mencionó anteriormente, este tipo de declaraciones son importantes para generar conformidad y lograr que los miembros de la

institución asuman como suyos los valores de la entidad. Sin embargo, no estableció las sanciones asociadas al incumplimiento de las conductas esperadas en el documento.

Estos valores son nuevamente desarrollados e integrados a los procedimientos preventivos del trabajo de la policía con la comunidad en el 2001 en el “Compendio de Política Integral Policía Comunidad y Derechos Humanos”, documento que además contiene instructivos gráficos y accesibles con lenguaje sencillo para los policías y miembros de la comunidad sobre cómo realizar el trabajo de prevención. Además de definir conductas esperadas, está plasmado como una herramienta de comunicación que asegura el entendimiento de todos los miembros de la organización, independientemente de su nivel.

En 2012 se aprueba el Reglamento Disciplinario de la Policía. Este es un avance significativo pues incrementa notablemente la predictibilidad de las sanciones que puede esperar un miembro por incumplimiento de las conductas prohibidas. El Reglamento considera que la definición del régimen disciplinario es un instrumento que garantizará, a través de los jefes respectivos, el orden jerárquico, el cumplimiento de las leyes y los principios de actuación, así como la disciplina de sus miembros. Se tipifican de manera clara las conductas prohibidas en función de la relevancia de los daños ocasionados y se clasifican en leves, graves y muy graves. Se definen opciones de sanción para cada una de las conductas prohibidas de la siguiente manera:

Artículo 15.- Sanciones Disciplinarias para Infracciones Leves:

- 1) Amonestación en privado
- 2) Amonestación en reunión, ante compañeros de igual o superior cargo o grado
- 3) Recargo de servicio hasta por dos horas, por un máximo de tres días
- 4) Cese temporal de funciones, sin goce de salario hasta por dos días

Artículo 16.- Sanciones Disciplinarias para Infracciones Graves

- 1) Recargo de servicio de dos a cuatro horas, de cuatro a seis días
- 2) Restricción en el lugar de servicio de tres a siete días
- 3) Suspensión de pase reglamentario en su lugar de servicio de 1 a 3 ocasiones
- 4) Cese temporal de funciones, sin goce de salario de tres a cinco días

Artículo 17.- Sanciones Disciplinarias para Infracciones Muy Graves

- 1) Recargo de servicio de cuatro horas de siete a quince días
- 2) Cese temporal de funciones sin goce de salario de seis a diez días

- 3) Restricción en el lugar de servicio de siete a quince días
- 4) Descenso en un grado, por un período de uno a dos años
- 5) Democión a un cargo inmediato inferior, por un período de seis meses hasta dos años
- 6) Baja deshonrosa

Tabla 11. Conductas Prohibidas, Responsabilidad Disciplinaria y Sanciones en la PNN

FALTA	NIVEL	INVESTIGA	SANCIONA	SANCIÓN		
				A15	A16	A17
Ausentarse sin autorización de su unidad o lugar donde deba prestar su servicio, cursos, o eventos de capacitación, por un término que no exceda de un día.	LEVE	SJ	SJ	X		
Asistir tardíamente a formación, lugar o unidad donde preste su servicio sin justificación alguna.	LEVE	SJ	SJ	X		
No usar el uniforme, insignia, chapa de identificación policial, distintivos, armas y otros que haya recibido para el uso del servicio.	LEVE	SJ	SJ	X		
No preservar limpios los locales, medios u objetos de cualquier índole, asignados para uso en el servicio.	LEVE	SJ	SJ	X		
No portar, existiendo el equipo, técnica o documentos identificativos o reglamentarios de trabajo para el servicio que presta.	LEVE	SJ	SJ	X		
No identificarse con los distintivos o documentos de identidad oficial, cuando así sea requerido por la población de acuerdo al servicio que presta.	LEVE	SJ	SJ	X		
Violar disposiciones reglamentarias o normativas, conversando, con personas que no le está permitido, de acuerdo al servicio que presta.	LEVE	SJ	SJ	X		
Mentir en asuntos de poco significado, con relación al servicio, no informar sobre un hecho al superior inmediato, a la instancia que corresponda, siempre que no cause grave perjuicio a la institución, funcionario o particular.	LEVE	SJ	SJ	X		
No resolver las solicitudes de cualquier naturaleza, que personal subordinado o particulares dirijan de acuerdo a su competencia y obligaciones, evitando que éstos acudan al superior correspondiente.	LEVE	SJ	SJ	X		

FALTA	NIVEL	INVESTIGA	SANCIONA	SANCIÓN		
				A15	A16	A17
No transmitir una orden o indicación superior de forma correcta y oportuna, si el hecho no causa afectación grave al servicio o a funcionario en particular.	LEVE	SJ	SJ	X		
Dirigirse de forma irrespetuosa, brindar maltrato verbal a la población en general, en ocasión del servicio.	LEVE	SJ	SJ	X		
El que alegue, sin existir, enfermedad u otro impedimento, para no cumplir sus obligaciones ordinarias.	LEVE	SJ	SJ	X		
Desatender las órdenes de un superior, siempre que no cause repercusiones graves al servicio.	LEVE	SJ	SJ	X		
No prestar con la urgencia debida, el auxilio que por razón de su condición de policía deba brindar.	LEVE	SJ	SJ	X		
Girar instrucciones que están fuera de su ámbito de competencia, siempre que no tenga repercusiones graves al servicio o no cause graves daños a terceros.	LEVE	SJ	SJ	X		
Introducirse, acostarse, dormir o descansar en horas o lugares no autorizados.	LEVE	SJ	SJ	X		
Violentar reglas establecidas al tener en su poder, objetos no autorizados sin que constituya delito.	LEVE	SJ	SJ	X		
Inobservancia del porte y aspecto personal.	LEVE	SJ	SJ	X		
No saludar a un superior, como es debido o no contestar el saludo de un subordinado o subalterno.	LEVE	SJ	SJ	X		
Promover o participar en riñas entre funcionarios policiales, sin causar daños.	LEVE	SJ	SJ	X		
Dedicarse a la venta de diferentes artículos, en las instalaciones donde presta el servicio o en otras instalaciones de la Policía Nacional, sin estar autorizado.	LEVE	SJ	SJ	X		
Dirigirse con gestos verbales o por escrito, de manera ofensiva o denigrante hacia otros funcionarios de mayor, menor o igual jerarquía.	LEVE	SJ	SJ	X		
Llamar por sobrenombre o apodo a otro miembro de la institución.	LEVE	SJ	SJ	X		
Desatender citas que emita el Inspector General de la Policía Nacional, la División de Asuntos Internos, u otras instituciones estatales o de derechos humanos.	LEVE	SJ	SJ	X		
No hacer uso del conducto reglamentario establecido, para dirigirse a sus superiores.	LEVE	SJ	SJ	X		
Imponer sanción disciplinaria, sin apego a los procedimientos establecidos.	LEVE	SJ	SJ	X		

FALTA	NIVEL	INVESTIGA	SANCIONA	SANCIÓN		
				A15	A16	A17
Abusar de su condición de funcionario policial, al detener un vehículo particular o público, para su traslado personal sin que existan fines relacionados al servicio.	LEVE	SJ	SJ	X		
Fumar, mientras se atiende al público o en lugares cerrados o prohibidos.	LEVE	SJ	SJ	X		
Quien en razón del cargo o servicio que presta, violente procedimientos de trabajo para favorecer a terceros en gestiones que se realicen en la institución, sin que de ello se deriven consecuencias graves.	LEVE	SJ	SJ	X		
Practicar juegos de azar en las unidades de servicio	LEVE	SJ	SJ	X		
Tomarse atribuciones que no le corresponden, siempre que no se cause perjuicio a la institución, a sus funcionarios o a particulares.	LEVE	SJ	SJ	X		
Ausentarse de la unidad o lugar donde deba prestar servicios, cursos, o eventos de capacitación, por término que no exceda de tres días.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Ofender, agredir verbalmente o irrespetar a los vecinos o miembros de la comunidad, afectando la imagen de la institución.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Asistir tardíamente al lugar o unidad donde deba prestar su servicio, hasta en tres ocasiones consecutivas, o de forma esporádica en el periodo de un mes.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Consumir bebidas alcohólicas, portando partes de las prendas de vestir del uniforme policial, estando o no de servicio.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Introducir, consumir bebidas alcohólicas o llegar en estado de ebriedad a la unidad policial, instalaciones policiales, o lugar donde deba prestar su servicio.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Irrespetar a los héroes nacionales, el patrimonio histórico cultural y las tradiciones del pueblo nicaragüense.	GRAVE	SJ	SJ		X	
No rendir la solemnidad establecida en los actos, formaciones u otros eventos en donde se deba hacer honor a los símbolos patrios de la nación y de la institución.	GRAVE	SJ	SJ		X	
No mantenerse localizable, cuando así lo haya dispuesto el/la Jefe/a inmediato/a o superior.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Simular pérdida o gastos de artículos, objetos, dinero o cualquier otro bien asignado por la Institución Policial.	GRAVE	SJ	SJ		X	
No proceder con la energía necesaria, para garantizar la disciplina y la eficiencia en el servicio.	GRAVE	SJ	SJ		X	

FALTA	NIVEL	INVESTIGA	SANCIONA	SANCIÓN		
				A15	A16	A17
Realizar gestiones de orden personal, sin estar autorizado, encaminadas a solucionar problemas familiares, de amistades u otras personas, utilizando para ello su condición de funcionario policial.	GRAVE	SJ	SJ		X	
No portar el arma asignada al momento de encontrarse de servicio, sin justificación alguna y no conservarla con las debidas medidas de seguridad.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Usar en el servicio, armas de fuego no reglamentarias por la institución sin la correspondiente autorización.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Manipular armas de fuego, sin justificación alguna.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Dirigirse de manera descortés, o hacer comentarios que dañen la honra, moral y reputación profesional de los funcionarios policiales.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Sustraer objetos personales de poco valor, tanto de funcionarios policiales, así como pertenencias de la Institución.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Desatender Leyes, Reglamentos, Disposiciones y Normativas Internas de la Policía Nacional.	GRAVE	SJ	SJ		X	
No actuar oportunamente, cuando por su condición de miembro de la Policía Nacional deba hacerlo, sin que cause daños severos a la imagen institucional, o cause perjuicio en la protección de los derechos ciudadanos a terceros.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Hacer reclamos o peticiones de manera personal o colectiva en términos irrespetuosos.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Inducir, encubrir o auxiliar, al autor de una infracción.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Promover desórdenes o alteraciones disciplinarias en formaciones, movilizaciones, en el centro de trabajo o en otras actividades policiales.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Ser negligente en el cumplimiento del procedimiento para la administración de los recursos técnicos, materiales y financieros, asignados para el servicio, así como en la administración de los servicios policiales que brinda.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Realizar actos propios de una profesión que sean incompatibles con los fines e intereses de la Institución, según lo disponga la máxima autoridad institucional.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Ejecutar actos que por sus funciones específicas contradigan la naturaleza de su condición de servidor público.	GRAVE	SJ	SJ		X	

FALTA	NIVEL	INVESTIGA	SANCIONA	SANCIÓN		
				A15	A16	A17
Desatender trámites de reclamos o quejas, que puedan presentar los ciudadanos por actuación policial.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Desatender disposiciones de las autoridades públicas o sus agentes, en el pleno ejercicio de sus funciones.	GRAVE	SJ	SJ		X	
No dar parte al Jefe Superior, estando en servicio de guardia o estando en el ejercicio de sus funciones, sobre hechos de alguna relevancia para el servicio.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Divulgar por cualquier medio que sea, datos o información sobre asuntos del servicio, sin estar autorizado, siempre que no cause perjuicio grave a la Institución	GRAVE	SJ	SJ		X	
Incumplir la sanción de una infracción disciplinaria leve.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Discriminar por razón de género, edad, sexo, nacionalidad, condición social, étnica, religiosa, por filiación partidaria, política sin que ello cause daño grave a la imagen y prestigio de la Institución y a terceros.	GRAVE	SJ	SJ		X	
No asistir injustificadamente, a las Audiencias Orales de procedimiento establecidas en el presente Reglamento	GRAVE	SJ	SJ		X	
Ausentarse injustificadamente de seminarios, cursos de formación profesional, eventos de capacitación o planes especiales, a los que sea designado	GRAVE	SJ	SJ		X	
Recurrir a personas naturales o jurídicas ajenas a la Institución, para obtener prebendas de orden personal, que comprometan la imparcialidad de la misma.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Obstaculizar o negar la cooperación necesaria, en las investigaciones que realice la División de Asuntos Internos o cualquier otra especialidad de la Policía Nacional, en materia de su competencia.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Aprovecharse de su cargo, para impedir o evitar que cualquier funcionario de igual, menor o mayor jerarquía, cumpla con sus funciones relativas al servicio.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Prestar servicios privados de seguridad, haciendo uso de su condición de funcionario policial.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Incumplir reiteradamente con obligaciones derivadas de deudas contraídas, afectando la imagen y el prestigio institucional, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente.	GRAVE	SJ	SJ		X	

FALTA	NIVEL	INVESTIGA	SANCIONA	SANCIÓN		
				A15	A16	A17
Ejercer una conducta constantemente hostil, en contra de los miembros de su comunidad aprovechándose de su condición de funcionario policial.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Excederse en el ejercicio de la autoridad del mando, siempre que no cause perjuicio grave al subordinado o a particulares.	GRAVE	SJ	SJ		X	
El que por olvido o cualquier otra circunstancia, que no lleve implícita la intencionalidad, dejare de cumplir una orden del Jefe, relacionada con el servicio o la disciplina policial.	GRAVE	SJ	SJ		X	
Divulgar información, sobre asuntos del servicio sin estar autorizado, o filtrar datos de la vida privada de las personas o de menores, cuya identidad deba de ser protegida por la ley.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Expresar opinión personal sobre aspectos del servicio, de tal manera que comprometa la actitud imparcial y profesional en su condición de funcionario.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Valerse de su condición de autoridad para sacar ventaja, en situación de conflicto o disputa con terceros, a favor de sí mismo, familia o amistades.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Disponer de personal de planta, auxiliar o de servicio, destinado a otras funciones, para ser utilizado en asuntos o actividades lucrativas.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Excederse en el uso de la fuerza o de la técnica, usando violencia innecesaria, sin existir justificación, o sin la gradualidad y proporcionalidad debida, al efectuar detenciones u otras actuaciones policiales.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Recibir dádivas o valores a cambio de un servicio público, que está obligado a otorgar.	MUY GRAVE	AI	CH			X
No instruir oportunamente a subordinados, a cerca de la observancia de los reglamentos, normas y disposiciones relacionadas con el servicio.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Presionar, comprometer o inducir al subordinado, para que oculte una infracción disciplinaria.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Actuar en complicidad o encubrimiento en actos de corrupción, en hechos que no constituyan delitos.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Desatender injustificadamente trámites, plazos, procedimientos y requisitos legales, relativos al trabajo policial.	MUY GRAVE	AI	CH			X

FALTA	NIVEL	INVESTIGA	SANCIONA	SANCIÓN		
				A15	A16	A17
Extraviar el arma asignada, uniformes, documentos, sellos, identificación, distintivos o cualquier otra técnica policial por negligencia o descuido.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Prestar o entregar a cualquier título, el arma asignada a otras personas.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Incumplir la aplicación de una medida disciplinaria grave.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Producir falsa alarma, desorden o confusión en el personal.	MUY GRAVE	AI	CH			X
No proceder con la energía necesaria, para garantizar la disciplina y la eficiencia en el servicio.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Desatender, por su condición de funcionario policial, aquellas disposiciones de las autoridades o de instituciones públicas que de acuerdo a ley sean de ineludible cumplimiento.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Abandonar su puesto de trabajo sin autorización, mientras se encuentra de servicio, durante el desarrollo de planes especiales o extraordinarios.	MUY GRAVE	AI	CH			X
No presentarse adecuada y oportunamente, sin que exista justificación, al lugar donde deba prestar sus servicios por razón de planes especiales, o situaciones extraordinarias.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Efectuar disparos con arma de fuego, al margen del procedimiento establecido, estando o no en servicio, sea esta arma reglamentaria o personal.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Ocultar información a la institución o simular situación inexistente, con la pretensión de obtener algún beneficio a su favor o de terceros.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Promover de forma manifiesta y pública expresiones irrespetuosas en contra de la Constitución Política de la República, los símbolos patrios o la institución policial.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Omitir información al superior, sobre la comisión de un delito o de infracción disciplinaria.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Practicar tratos crueles, inhumanos, degradantes o vejatorios a las personas que sean objeto de su intervención, o se encuentren bajo su custodia o protección.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Incurrir en actos de violencia intrafamiliar.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Establecer y mantener relaciones de amistad o de afinidad, con personas que realicen o practiquen actos ilícitos.	MUY GRAVE	AI	CH			X

FALTA	NIVEL	INVESTIGA	SANCIONA	SANCIÓN		
				A15	A16	A17
Visitar o frecuentar, lugares donde se desarrollan actividades ilícitas sin estar autorizado en razón del servicio que presta.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Establecer o mantener vínculos ajenos a razones de trabajo debidamente autorizados o prestar colaboración a cualquier tipo de organización criminal nacional o extranjera.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Efectuar comentarios, sobre asuntos del servicio, que por su trascendencia deban de manejarse bajo sigilo profesional, o que pongan en riesgo el resultado exitoso de una operación policial.	MUY GRAVE	AI	CH			X
Establecer o mantener relaciones o vínculos no autorizados con entidades u organismos nacionales o internacionales que puedan afectar o comprometer el trabajo policial.	MUY GRAVE	AI	CH			X
No presentar en el tiempo establecido, la declaración de probidad, que por su condición o nivel jerárquico está obligado.	MUY GRAVE	AI	CH			X
El involucramiento en actos que afecten la ética, el decoro, la imagen y prestigio del cuerpo policial.	MUY GRAVE	AI	CH			X
El personal policial activo que induzca y/o involucre a un estudiante de policía en procedimientos y actos que son sancionados por este Reglamento Disciplinario.	MUY GRAVE	AI	CH			X

Fuente: Elaboración propia. Datos del Reglamento Disciplinario de la Policía 2012.

La norma es bastante avanzada para la región y cumple con los objetivos del TAS-C al proporcionar reglas claras del entorno y además una disuasión efectiva. El nuevo sistema de control y sanción incluye circunstancias atenuantes, circunstancias agravantes y circunstancias eximentes. Define también un menú de sanciones disponibles para cada tipo de falta, dependiendo de su gravedad.

Si bien estos elementos pueden abonar a la percepción de “justicia procedimental” y “proporcionalidad a la falta” de las sanciones por la flexibilidad que ofrece, deben desarrollarse mecanismos que aseguren la consistencia entre las sanciones impuestas. Un sistema con tantas variables puede resultar complejo para que los policías perciban las sutilezas de cada caso y las consecuentes diferencias de cada sanción. Además, son muchas las autoridades con competencia para aplicar las medidas disciplinarias a lo largo del país, por lo que debe controlarse la diversidad de criterios posibles para asegurar la predictibilidad del sistema.

Finalmente, una circunstancia eximente en la norma merece reflexión aparte. Se trata de la indicada en el inciso 2 del artículo 11 del Reglamento Disciplinario. Cuando cometer una falta “en la práctica de una acción meritoria de interés para el servicio, la institución, el orden y la paz pública”, implica que el policía se exime de responsabilidad, es precisamente la legitimación de la “corrupción por noble causa” que se definió en el capítulo II de esta investigación²⁴³. El riesgo de corrupción institucionalizada es alto.

Los principios también son recogidos y reiterados en la nueva Ley de Policía de 2014, estableciendo que “la Policía Nacional como una institución surgida del seno popular, pretende un reconocimiento permanente de la sociedad, una alta legitimidad social, constituirse en una entidad moderna, eficiente, profesional y en permanente transformación, con clara vocación de servicio, altos valores humanos, íntima vinculación a la comunidad, respetuosa de los derechos humanos, cimenta toda la vida y actuar de sus miembros, conforme a los siguientes principios:

1) **Patriotismo:** Es el amor a la Patria, cuya máxima expresión es la determinación consciente de los ciudadanos para defenderla ante cualquier amenaza o riesgo.

2) **Respeto a los derechos humanos:** El ser humano es el centro y razón de ser de la actividad policial, por tanto constituye un elemento transversal en nuestro modelo policial, el respeto profundo al ser humano y a su dignidad; la protección y defensa de sus derechos inalienables, su vida, seguridad, libertad y demás garantías consagradas en la Constitución Política y en especial la defensa y protección a los derechos de la mujer, niñez y adolescencia.

3) **Solidaridad:** Es para la institución policial, un elemento vital de cohesión interna y de unidad, que promueve el desarrollo de relaciones armónicas, de respeto, lealtad, solidaridad y cooperación entre sus miembros, y hacia fuera, es el hilo conductor que se expresa en el espíritu de entrega, sacrificio y compromiso de sus miembros hacia la comunidad, en la construcción de espacios de seguridad, justicia y equidad.

4) **Integridad:** Honestidad, dignidad, transparencia, compostura y decencia en la vida laboral, personal y social. Comportamiento acorde con la ley y las normas sociales, abstenerse de todo acto de corrupción, oponerse a él resueltamente, mantener una actitud ejemplar en todos los aspectos de la vida, que fortalezcan el honor de la Institución y sus miembros ante la comunidad.

²⁴³ Ver supra pág. 58.

5) **Equidad de género:** Reconocer y asumir plenamente la equidad de género por convicción de su necesidad y justeza, incorporarlo en sus políticas internas de selección, formación, y carrera policial, restituyendo el derecho de la mujer a participar en todos los ámbitos de la institución en igualdad de condiciones. Así como a contribuir a generar a nivel institucional y social cambios de valores, actitudes y conductas, orientadas a reconocer y restituir la equidad entre hombres y mujeres y a eliminar cualquier tipo de discriminación por razones de género.

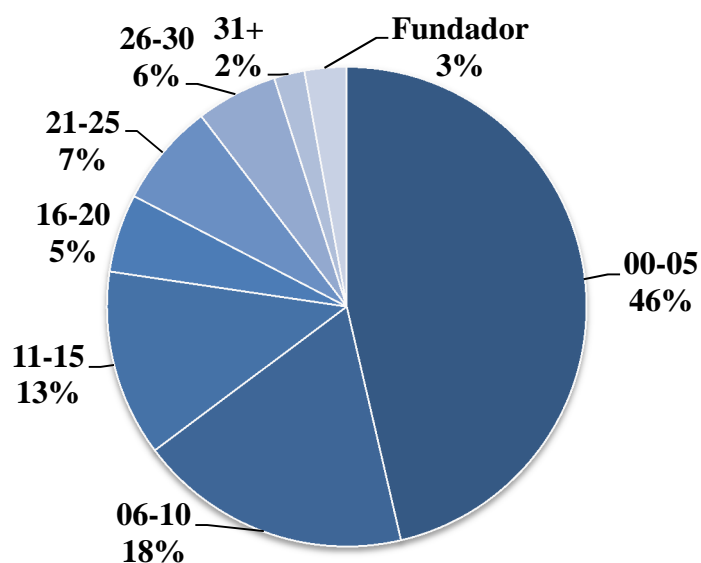
6) **Espíritu de cuerpo y orgullo policial:** Conciencia y convicción de pertenencia al cuerpo policial, que propician y promueven la cooperación, fortaleza, unidad y cohesión de sus miembros hacia fines y objetivos institucionales. Lealtad y fidelidad a la institución, sus mandos y compañeros, cohesionados alrededor de los principios, valores, visión y misión de la Policía Nacional.

7) **Vocación de servicio:** Asumir la calidad de servidores público, de forma consciente, con respeto y dedicación encaminados a atender y satisfacer las demandas de la comunidad y la población en materia de seguridad ciudadana y humana, trabajando estrechamente con ella bajo un enfoque proactivo y preventivo.”

c) Retroalimentación de la conducta: las esferas de control y el mando

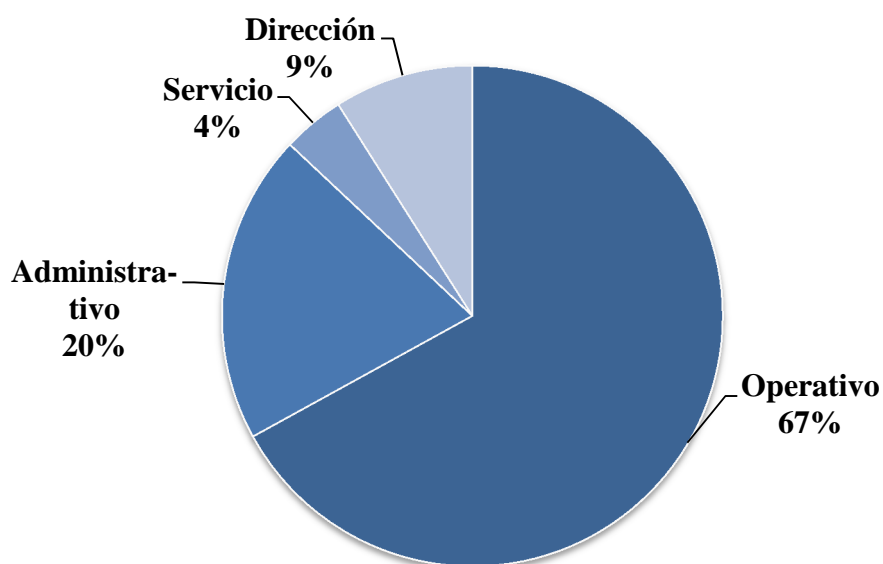
El personal policial de Nicaragua es relativamente joven en la institución. De los 13,273 efectivos con que contaba la misma entidad en 2013, el 64% tiene menos de 10 años de servicio, aunque todavía se mantiene un 3% de los fundadores originales de la institución. La presencia de un porcentaje de fundadores es considerada por un lado, como un activo porque son figuras de liderazgo y admiración interna en general. Sin embargo, por otro lado, la demora en su salida, que se ha pospuesto por Ley, genera por otro lado cierta desmotivación en los rangos inferiores, pues no tienen acceso a las plazas ocupadas por los fundadores.

Gráfico 31. Fuerza Policial por Años de Servicio



Fuente: Anuario Estadístico Policía Nacional 2013. Elaboración Propia.

Gráfico 32. Porcentaje de Fuerzas por Categoría

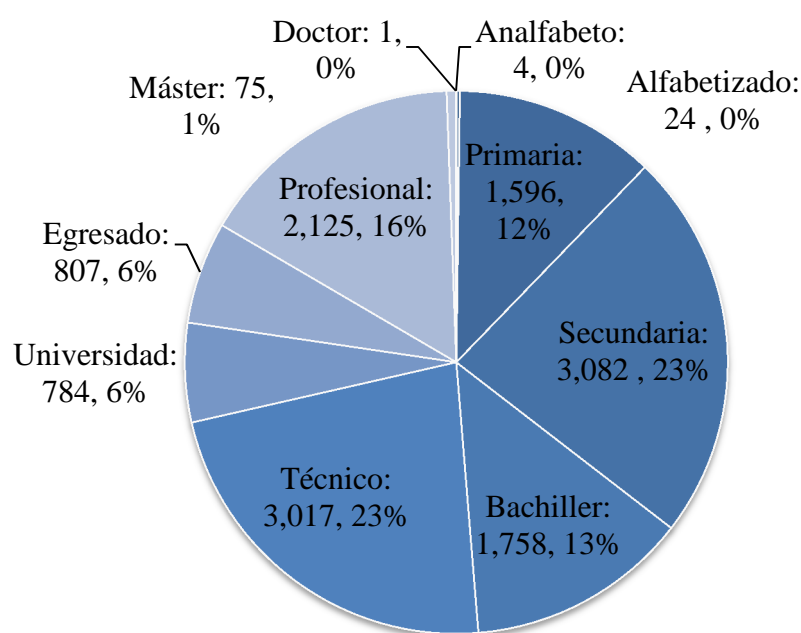


Fuente: Anuario Estadístico Policía Nacional 2013. Elaboración Propia.

En términos de distribución del personal un 67% es personal operativo, mientras que el restante 33% es personal de dirección, administrativo o de servicio, lo cual es una proporción relativamente alta. El 34% del personal es femenino y el 66% masculino.

En cuanto a escolaridad, más de la mitad del personal tiene formación técnica, universitaria o post universitaria, con un nivel de alfabetización superior al de la población general. Esta es una característica particularmente importante que da cuenta del nivel de profesionalización de la institución y su capacidad de aprendizaje, con integrantes más capacitados que el promedio de la población del país. Según relatos de fundadores de la Policía, al momento de la fundación solo la Corte Suprema de justicia tenía más profesionales que la Policía.

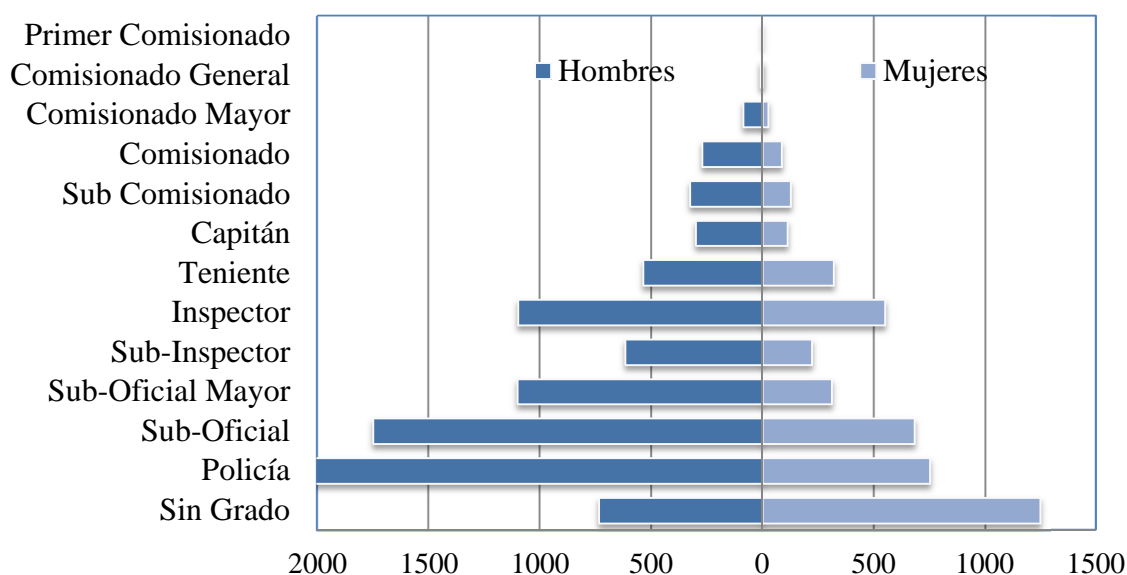
Gráfico 33. Nivel de Escolaridad



Fuente: Anuario Estadístico Policía Nacional 2013. Elaboración Propia.

En términos de distribución del personal a lo largo de la carrera, se observa una distribución jerárquica bien definida, aunque con pequeñas pirámides dentro de los niveles de Oficiales Generales (Primer Comisionado y Comisionado General), Oficiales Superiores (Comisionado Mayor, Comisionado y Sub-Comisionado), Oficiales Subalternos (Capitán, Teniente, Inspector) y Ejecutivos (Sub-Inspector, Sub-Oficial Mayor, Sub-Oficial, Policía). De conformidad con la Ley Orgánica de la Policía, la aprobación, reducción o aumento del número de cargos que integran la policía es aprobado por el Presidente de la República a través del Ministro de Gobernación a propuesta del Director General.

Gráfico 34. Grado Policial, por Género



Fuente: Anuario Estadístico Policía Nacional de Nicaragua 2013. Elaboración Propia.

3. LOS PROCESOS FORMALES PARA EL CONTROL DE CONDUCTAS DESVIADAS

Los procesos formales de control de la conducta cumplen un rol fundamental para los modelos de control de la corrupción como el TAS-C desde el punto de vista de la disuasión de conductas corruptas o desviadas. Desde esta perspectiva podría afirmarse que son la última línea de defensa cuando han fallado todos los mecanismos previos: reclutamiento cuidadoso, capacitación orientada a transmitir conocimiento pero también a cambiar hábitos, reglas que claramente desincentivan la corrupción y la retroalimentación permanente de la conducta por parte de los supervisores.

Los integrantes de la institución deben tener muy claro cuales conductas no son aceptables y la sanción que le corresponde en caso de realizar tales conductas. Sin esta certeza no se generará la “conformidad” que buscan generar las instituciones en sus miembros como parte del proceso de institucionalización, como lo sugieren el institucionalismo normativo y el institucionalismo sociológico. Desde el punto de vista del institucionalismo de la elección racional, esta asociación también debe ser sumamente clara, a fin de que el agente “racional”²⁴⁴ tome en cuenta las consecuencias de su conducta a la hora de decidir si realiza la conducta prohibida o

²⁴⁴ Ver supra pág. 91.

no desde su perspectiva “egoísta” y “de corto plazo”. Es por esto que las sanciones deben ser proporcionales a la falta.

Teorías como la Teoría Organizacional de la Integridad Policial ponen un énfasis importante también en que los policías deben saber claramente cuales conductas son prohibidas y en la percepción de la “justicia” de la medida disciplinaria (Klockars 2010). Otras teorías enfatizan también el tema de la justicia de las medias disciplinarias (por un lado proporcionalidad entre la falta y la sanción; y por otro que el procedimiento los haya tratado objetiva y equitativamente), pero desde la perspectiva de que la justicia de las sanciones es importante para generar confianza y legitimidad. Esto ayuda a que los policías acepten sus sentencias porque “son merecidas”²⁴⁵. Es decir, todos entienden y aceptan que la agencia está justificada en castigar al policía porque este se lo merece. Violar las políticas de la agencia genera un desequilibrio institucional y la sanción está orientada a restaurar ese equilibrio, donde la penalidad arregla las cosas al remover las ganancias derivadas de la infracción o imponiéndole alguna desventaja. El castigo también busca enviar un mensaje a la población y a los trabajadores de que un oficial no puede perjudicar a la institución o a los ciudadanos con impunidad²⁴⁶.

El tratamiento dispar crea un aire de ausencia de predictibilidad, que fuerza a los individuos a absorber una gran cantidad de incertidumbre porque no hay advertencias de las consecuencias de las conductas²⁴⁷. Si la noticia de las consecuencias de la acción disciplinaria no se dan a conocer al empleado, o si éste no sabe que esperar de su conducta, o si las resoluciones se dan en secreto, el empleado percibirá que la institución es su enemigo y que busca dañarlo antes que recibirlo como un miembro valioso. Esto puede crear sentimientos de desconfianza y ansiedad que más bien baja el apoyo de la entidad a la institución y el compromiso con sus objetivos²⁴⁸.

²⁴⁵ Asociación Internacional de Jefes de Policía (2007), Sandurski, W. (1985). Giving desert its due, Netherlands; Von Hirsch, A. (1976), *Doing Justice: The choice of punishments*, New York, Hill and Wang. Cit. por Shane, J. (2012). *Police Employee Disciplinary Matrix: An Emerging Concept*. Police Quarterly Sage, Pág. 7.

²⁴⁶ Shane, J. (2012). Op. Cit., pág.7.

²⁴⁷ Karim, A. R. y Stone, T. (1988), “An empirical examination of arbitrator decisions in reversal and reduction discharge hearings”, en *Labor Studies Journal* 13. Stone, M. (1969), “Why arbitrators reinstate discharged employees” en *Monthly Labor Review*. Citados por Shane, J. (2012)., pág. 5.

²⁴⁸ Armeli, S., Eisenberger, R., Fasolo, P. y Lynch, P. (1998), “Perceived organizational Support and Police Performance: The moderating influence of socioemotional needs” en *Journal of Applied Psychology*; Eskew, D.E. (1993), “The role of organizational justice in organizational citizenship behavior” in *Employee Responsibilities & Rights Journal*, 6(3); Moorman, R.H., Neihoff, B.P. y Organ, D.P. (1993), “Treating employees fairly and organizational citizenship behavior: sorting the effects of job satisfaction, organizational commitment and

A) Procesos de control de desviaciones en la Policía de Honduras

a) Descripción del sistema: actores y enfoque estratégico

El enfoque estratégico del control de la corrupción en la Policía Nacional de Honduras es similar al modelo de control del crimen que sigue la entidad: Prioritariamente enfocado en identificar y castigar a malos elementos, de la sociedad o de la entidad, que son los que cometen delitos o actos de corrupción y afectan el orden, social o institucional.

Mediante Decreto No. 229-96 de fecha 17 de diciembre de 1996, se ratificaron las reformas constitucionales relativas al Capítulo X de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública y particularmente, al Artículo 293 mediante el cual se crea la Policía Nacional como una institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista, de naturaleza puramente civil, encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito; proteger la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto apego a los derechos humanos y el respeto al Estado de Derecho.

Sin embargo, la mayoría de los oficiales policiales de las viejas estructuras fueron transferidos a la nueva fuerza policial sin un examen de sus antecedentes y sin la preparación adecuada para las nuevas funciones. Cómo se vio en el capítulo anterior, esta situación dejaría un “estrato” muy pesado en la organizacional que sería difícil cambiar luego.

Mediante Decreto No. 156-98, que es la primera Ley Orgánica de la Policía de Honduras, se crea la Unidad de Asuntos Internos (UAI). Establece que su Jefe será nombrado por un período de 4 años, luego del cual pasará a formar parte de los Órganos Técnicos y Asesoría de la Policía, hasta alcanzar la edad de su jubilación. En su artículo 8 el Decreto crea la Unidad de Asuntos Internos, como una dependencia directa del Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, que tendrá como finalidad investigar preventivamente los delitos cometidos por cualquier miembro de la Policía, incluyendo al personal técnico y administrativo; en su caso detenerlos, siguiendo los procedimientos legales y ponerlos a las órdenes de las autoridades competentes.

Desde su fundación la UAI fue percibida como una entidad débil, con recursos insuficientes y sin políticas ni procedimientos claros para su accionar²⁴⁹. Solo contaba con 19 personas y

procedural justice” en *Employee Responsibilities and rights Journal*; Tansky, J.W. (1993), “Justice and organizational citizenship: What is the relationship?” en *Employee Responsibilities & Rights Journal*, 6(3). Cit. por Shane, J. (2012).Op. Cit., pág. 5.

²⁴⁹ WOLA (2009). Op. Cit., pág. 25.

operando exclusivamente en la capital, donde era inaccesible para la población. Además, su dependencia financiera y administrativa del Ministerio de Seguridad hacía difícil contar con elementos básicos para su accionar por problemas burocráticos. Según WOLA, la carencia de recursos económicos, burocracia y ausencia de plazos definidos para realizar investigaciones le hicieron una unidad sumamente lenta, aún con una reducida carga promedio anual de solo 200 casos. Para 2009, no estaba iniciando diligencias ni investigaciones, siendo el Director de la Policía quien decidía si les remitía los casos o no, siendo muchos casos que llegaban ya investigados por las propias direcciones²⁵⁰.

Siguiendo con el diagnóstico de WOLA, otro problema importante de la UAI fue su falta de independencia y apoyo por parte de las autoridades. Citan el ejemplo de la Ex Directora de la UAI que en 2002 denunció a miembros del Ministerio de Seguridad y de la Policía Nacional por 20 ejecuciones extrajudiciales de jóvenes. Posteriormente empezó a recibir amenazas de muerte, le redujeron el personal de la UAI, fue removida del cargo por “violentar el principio de secretividad en asuntos de confidencialidad policial” y luego le dieron de baja deshonrosa por “indisciplina a la jerarquía policial”.²⁵¹

Finalmente, el revelador informe de WOLA resalta limitaciones de gestión de la UAI, como son la multiplicidad de instancias que intervienen en el proceso de control interno sin claridad en sus roles y poca coordinación entre áreas, y la dificultad que tenían de dar seguimiento a los casos y de llevar registros estadísticos. Esto llevó a que un mismo caso fuera llevado simultáneamente por varias áreas (Personal, Operaciones, Inspectoría, UAI) y que en las escalas inferiores se llevaran procedimientos sin derecho a la defensa o recopilación mínima de pruebas.²⁵²

Posteriormente, a fin de fortalecer el rol de asuntos internos en la Policía, mediante Decreto No. 67-2008 Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras, se crea la Dirección Nacional de Asuntos Internos (DNAI), como Dirección Nacional de la Policía Nacional que depende directamente de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, con independencia técnica, funcional y presupuestaria. Se establece que el personal que forme parte de la Dirección Nacional de Asuntos Internos estará sujeto a una modalidad especial de la Carrera

²⁵⁰ Ídem.

²⁵¹ Ídem, pág. 26.

²⁵² Ídem.

Policial y no podrá ser trasladado sin su consentimiento a otra dependencia de la Policía Nacional. Posibilita además que civiles expertos puedan dirigir esta nueva Dirección.

El mismo Decreto establecía que corresponde a Asuntos Internos, de oficio o por denuncia de particulares o del Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), la investigación de cualquier falta o delito imputada a cualquier miembro de la Carrera Policial. Del resultado de cada investigación, la DNAI haría un informe para el Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad y al Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), como órgano asesor para la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana, realizando las recomendaciones pertinentes, con copia para el Ministerio Público cuando se encuentre indicio de la comisión de un delito. Se establecía que los casos referidos a actos deshonorosos de miembros de la Carrera Policial, serán remitidos al Secretario de Estado en el Despacho de Seguridad, para su conocimiento y resolución, quien tenía la facultad de ordenar al Director General de la Policía Nacional que suspenda del ejercicio de su cargo a cualquier miembro de la Carrera Policial entre tanto se agota la investigación a que esté sometido.

La DNAI, al igual que la UAI, también fue una entidad débil, con recursos insuficientes. Tampoco tenía políticas ni procedimientos especiales, ni reglamento aprobado, más allá de lo establecido en la ley Orgánica de la Policía y su Reglamento. Al momento de su cierre, contaban con 37 policías en asuntos internos. En términos de tipología de faltas investigadas, la mayoría de faltas eran derivadas de impericia: detenciones ilegales, abuso de autoridad, etc., faltas que serían corregibles con educación. Sin embargo, también se conocieron casos de participación en crimen común y nexos con narcotráfico, relaciones con las maras, y el denominado cobro del “impuesto de guerra”²⁵³.

Al interior de la Policía Nacional, son actores internos relevantes dentro de la función de supervisión, control y evaluación de la entidad las siguientes áreas:

- La Inspectoría General. Es responsable de supervisar y evaluar las actuaciones del personal de los servicios operativos y administrativos de las Direcciones Nacionales, unidades especiales y sus dependencias;

²⁵³ El “impuesto de guerra” es una forma de extorsión que empezaron usando las “maras” en Honduras desde finales de los 90’s que implica que un empresario (comerciante o transportista) debe pagar una cantidad de dinero regularmente por permitirle continuar con sus actividades económicas. En caso de no pagar, son asesinados. <http://www.latribuna.hn/2013/03/12/miles-de-reclutas-de-las-maras-cobran-el-impuesto-de-guerra/> Visitado 30/08/2014 08:03 p.m.

- La Auditoría Interna. Es responsable de supervisión y evaluación de la administración económica y financiera; y ejercerá las facultades señaladas en las leyes aplicables; y,
- La Auditoría Social. Se ejercerá mediante la participación de la ciudadanía de acuerdo a las instancias creadas al efecto por esta Ley, las que contribuyen a promover la transparencia en la gestión de la Policía Nacional.

Como órganos externos que contribuyen al control, se encuentra el Tribunal Superior de Cuentas, a quien todos los funcionarios policiales deben remitir anualmente sus declaraciones juradas de ingresos, y la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública. Esta comisión se crea en 2012 con una vigencia de 3 años, compuesta por tres expertos nacionales y dos internacionales.

A esta Comisión se le asignó la función de certificar y dar seguimiento a la DIECP para validar que está cumpliendo con sus funciones de ley, básicamente resumidas en la investigación de actos de corrupción, la procedencia del patrimonio de los miembros de la carrera policial, operar un servicio eficiente de depuración policial y remitir al Ministerio Público copia de los informes donde se verifique que han cometido delitos.

Adicionalmente, a esta Comisión por primera vez se le asignan temas que sugieren una visión más integral del problema de la corrupción policial, pues va más allá del enfoque imperante de ver a al control de la corrupción sólo como un tema de depuración policial, enfatizando sacar a los malos elementos policiales.

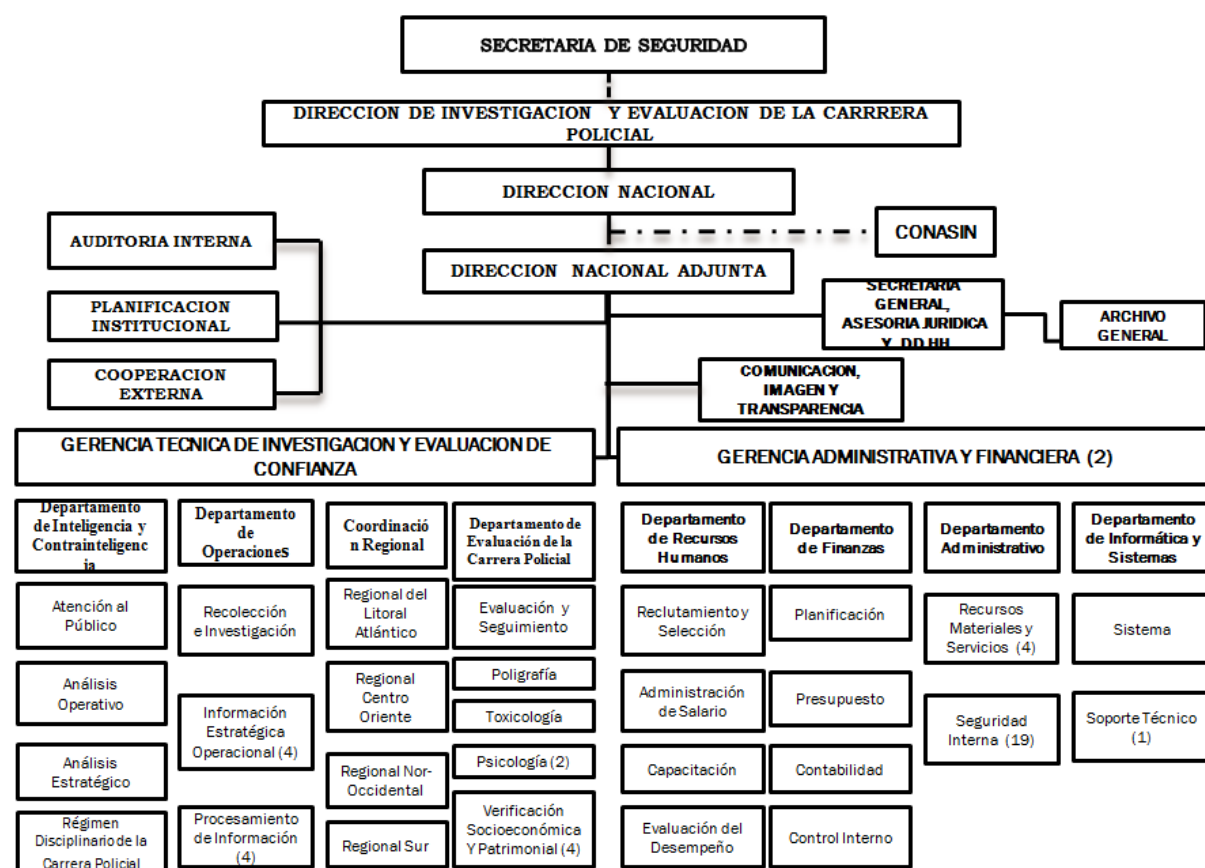
Se le asigna la función de presentar propuestas para profesionalizar la policía, liberándola del poder político (y también liberando al poder político de la influencia de la policía), proponer la institucionalización del control ciudadano, propuestas para modernizar los procesos de reclutamiento y selección de aspirantes a la carrera policial, propuestas de formación profesional en todos los niveles, formular una política anticorrupción, revisar el régimen disciplinario y proponer mecanismos de evaluación de desempeño, promoción, retiro e incentivos institucionales.

La Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP) fue creada mediante el Decreto 198/11 como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad que reemplazó a la anterior Dirección de Asuntos Internos de la Policía. Está encargada de investigar los delitos y faltas cometidos por miembros de la Carrera Policial sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio Público, así como vigilar en forma permanente la conducta de éstos, con las finalidades de implementar y ejecutar procesos constantes de depuración policial. La

Dirección goza de independencia técnica, funcional, administrativa y presupuestaria. En la reforma introducida por decreto 05-2012, se precisó que la DIECP estará encargada de investigar delitos y faltas establecidas en la Ley Orgánica de la Policía Nacional “que pudieran resultar constitutivas de responsabilidad penal”.

La DIECP está organizada de la siguiente manera:

Gráfico 35. Organigrama de la DIECP



Fuente: DIECP. http://www.diecp.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=477

Todas las reformas legales realizadas posteriormente, siguieron orientadas a fortalecer las capacidades de investigación y despedido de funcionarios policiales que fueran sancionados, detenidos infraganti, o que no superaran las pruebas de confianza realizadas por la policía.

La DEICP surge en respuesta al fracaso de las anteriores UAI y DNAI de la Secretaría de Seguridad, que según indicaban las autoridades policiales y observadores externos, realizaban investigaciones incompletas, y los casos se basaban solamente en entrevistas y declaraciones al denunciado y testigos. La información era tan pobre que resultaba muy difícil para las autoridades superiores decidir sobre esa base de información. Por otro lado, al estar compuesta

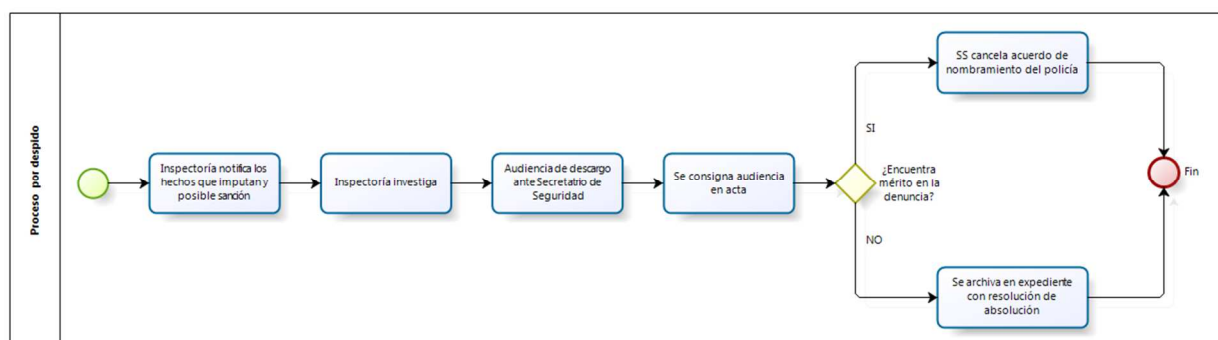
por funcionarios de la misma Policía de nivel intermedio que venían de la carrera policial y que volverían a trabajar a las unidades que investigaban, tampoco tuvieron la discrecionalidad ni incentivos para investigar a funcionarios policiales de más alto rango.

Es por esto que la DEICP es formada con personal civil, ajeno completamente a la carrera policial. El objetivo declarado de la DEICP es separar “malos policías”, a fin de que la población vuelva a tener confianza en el cuerpo policial. Trabajan bajo la premisa de que la impunidad está en relación con la frágil capacidad investigativa de la policía. Como funcionan dependiendo de la Secretaría de Seguridad (SS), sus actuaciones se enmarcan en la política general del Estado en materia de seguridad.

Pese a que originalmente no estaba previsto de esta manera, la DIECP se enfocó por mandato legal en la investigación de delitos y faltas graves que constituyan delito penal. Las faltas menos graves y las graves deben ser procesadas por la Inspectoría, y la sanción es aplicada por el Director General de la Policía²⁵⁴, quien podrá delegar esta facultad en los Directores Nacionales. Las faltas leves son impuestas por el jefe inmediato superior jerárquico y son de ejecución inmediata. En ninguno de los tres casos se ha definido procedimiento específico más allá del establecimiento de la obligación de escuchar previamente al investigado, salvo en el caso de que la sanción pueda dar lugar a despido. En este sentido, actualmente los procedimientos disciplinarios en la Policía de Honduras están divididos en tres líneas, dependiendo de la gravedad de la falta y de si ésta implica o no la posibilidad de delito penal.

El procedimiento en caso de despido implica mayores garantías, incluyendo la posibilidad de una audiencia de descargo ante el Secretario de Seguridad.

Gráfico 36. Procedimiento de Despido

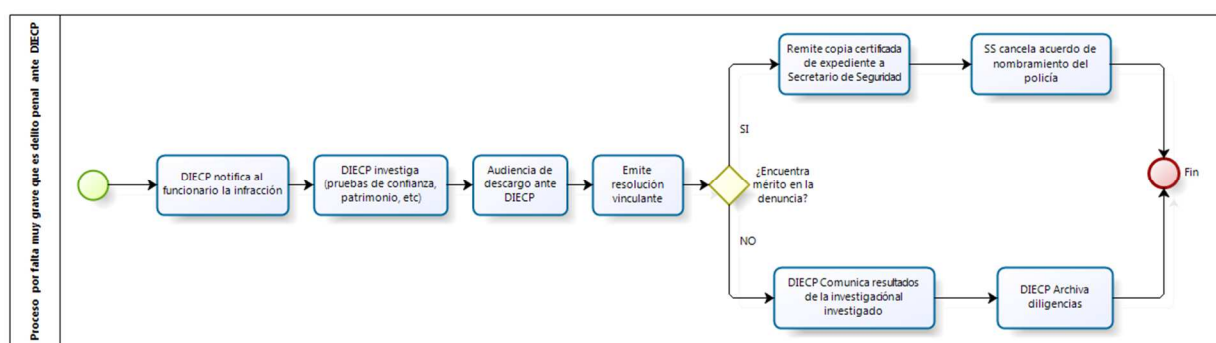


Fuente: Ley Orgánica de la Policía de Honduras. Elaboración Propia

²⁵⁴ Artículo 120, Decreto N° 68-2008 Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras.

La DIECP ha logrado promover reformas legales orientadas a fortalecer el respeto al debido proceso de los investigados, a fin de que sus actuaciones no sean luego revocadas en sede judicial por haber sido realizadas sin garantizar el derecho de defensa de los investigados. Esto les ha permitido incluso que cuando llega el expediente de la DIECP al Secretario de Seguridad con el dictamen de su investigación indicando que el policía no cumple con los requisitos legales y la conducta adecuada para el correcto desempeño de su cargo, este tendrá carácter de vinculante y se cancelará de inmediato el acuerdo de nombramiento del funcionario policial. El SS queda exonerado de realizar una audiencia de descargo para los casos que lleguen a su conocimiento procedentes de la DIECP.

Gráfico 37. Procedimiento de Despido ante la DIECP



Fuente: Ley Orgánica de la Policía de Honduras. Elaboración Propia.

La DIECP debía practicar en forma general o selectiva pruebas de evaluación de confianza a todos los miembros de la carrera policial, tales como: toxicológicas, psicométricas, estudios socioeconómicos o patrimoniales, pruebas de polígrafo y cualquier otro medio que se estime pertinente y proporcional para el cumplimiento de sus funciones. La DIECP también tiene competencia en la realización de estudios socioeconómicos y patrimoniales, la cual alcanza incluso a la esposa o compañera del hogar, y parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. En caso de encontrar incongruencias entre los ingresos y el patrimonio investigado, deberán remitir copia certificada al Tribunal Superior de Cuentas y al Ministerio Público para los efectos de Ley.

Pese a que sus funciones de evaluación de la carrera policial están basadas primordialmente en pruebas de confianza, le ha sido difícil a la DIECP contar con los elementos científicos para aplicarlas. Inicialmente fueron realizadas por técnicos colombianos con el apoyo financiero de los Estados Unidos.

Existen también algunos vacíos legales en la regulación del funcionamiento de la DIECP, pues algunas de las pruebas de confianza pueden ser consideradas invasivas (como la prueba de sangre) o no tienen confianza suficiente (como el polígrafo). La ley procesal penal no reconoce el polígrafo como prueba, ni permite prueba invasiva, por lo que luego esta prueba no podrá ser utilizada en juicio.

En caso de que el resultado de un estudio o prueba determine que el servidor no cumple con los requisitos legales o no reúne la conducta apropiada para el correcto desempeño de su cargo, la DIECP luego de oír en audiencia al afectado, emitirá un dictamen técnico que contendrá la reprobación del policía, del cual enviará copia al Secretario de Seguridad (con carácter vinculante) para que proceda con la cancelación del acuerdo de nombramiento del servidor policial sin responsabilidad para el Estado.

Las pruebas de confianza también serán aplicadas a los aspirantes a ingresar a la carrera policial y a aquellos que opten por becas o ascensos. Si bien originalmente se estableció que la DIECP haría estas pruebas de confianza “cuando lo estime conveniente”, con la reforma 202-2012 se eliminó esta discrecionalidad a la DIECP y se estableció que el Director Nacional de la Policía es quién tendría la facultad de ordenar las pruebas de confianza, lo que para muchos observadores fue una debilitación del sistema de control.

En la ley de 2008, se establecía que cuando un policía era sometido a proceso penal o proceso disciplinario por falta grave, sería suspendido en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, en la reforma introducida por el artículo 115 del Decreto 202-2012, precisó el requisito y se estableció que en los casos en que se le someta a procedimiento por falta grave que no sea constitutiva de delito, podrá ser suspendido con goce de sueldo en el desempeño de sus funciones o en el cargo que ostenta, pero podrán asignársele funciones no operativas. Sin embargo, cuando se ha dictado auto de prisión por delito doloso, ahí sí se suspenderá sin más trámite al servidor policial sin goce de sueldo.

Ante la dificultad de separar a diversos policías, la SS ha tenido que recurrir a una facultad establecida en la Ley de la Policía, que es la “disponibilidad”. Con esta figura, los oficiales y agentes deben entregar su arma, vehículo, placa y deberán esperar un año, y si no son llamados nuevamente al servicio deberán pasar a retiro. Es decir, su salida formalmente no está relacionada con la comisión de faltas, sino que es un estado en el que caen los policías que no tienen asignación dentro de la Policía Nacional. Incluso dos ex directores de la Policía estuvieron dentro de este grupo.

La DIECP ha sido muy cuestionada en el país por ineficiencia, pese a que nunca se le asignaron los recursos que requería. Fue creada sin personal calificado en investigaciones disciplinarias y aplicación de pruebas de confianza, sin procedimientos operativos estándar, ni equipamiento básico para pruebas de confianza e investigaciones.

Durante el primer semestre del 2013, el Director de la DIECP fue convocado al Congreso Nacional a rendir cuentas. Como resultado, el pleno del Congreso reprobó la conducta del Director de la DIECP y el Presidente de Congreso llegó a pedir al Presidente de la República la remoción del Director y Subdirector y que designe a sucesores cuanto antes²⁵⁵. En respuesta, el Director de la DIECP atribuyó el fracaso del proceso de depuración al Secretario de Seguridad²⁵⁶, indicando que ellos remitían informes vinculantes de destitución pero que no eran cumplidos por el Secretario de Seguridad. El Secretario de Seguridad confirmó el dato, pero aseguró que los despidos se dificultaban por trabas burocráticas, por lo que no sabía exactamente cuántos habían sido destituidos efectivamente.

Este sistema de control de la corrupción, al estar enfocado exclusivamente en la sanción o “en la implementación de procesos constantes de depuración policial” al estilo de la Teoría de las Manzanas Podridas, es más amenazante para los miembros de la policía que uno preventivo. Esta condición representa dificultades adicionales, tales como una fuerte resistencia para su operación desde los “agentes” hasta el “principal”²⁵⁷ mismo, que según describen los observadores, tienen una influencia recíproca en este caso. Esta resistencia al funcionamiento del bien público²⁵⁸ “cumplimiento de los deberes de función” puede ser por acción u omisión, sea a través de la separación de los funcionarios que aplican sanciones, la falta de asignación de recursos adecuados (normas, dinero, personal) para el funcionamiento de las instituciones, o por inacción por parte de las autoridades responsables del control de su funcionamiento, describiendo una verdadera “trampa social”²⁵⁹ en la que diversos actores omiten contribuir a que el “bien público” funcione, incluido el “principal” que tampoco cumple su rol.

²⁵⁵ <http://www.latribuna.hn/2013/04/21/congreso-pide-a-pepe-nombres-para-la-diecp/> Visitado 31/07/2014 04:35 p.m.

²⁵⁶ <http://www.estilo.hn/actualidad/332227-307/honduras-culpan-a-ministro-de-seguridad-por-falla-en-depuraci%C3%B3n-policial>. Visitado 7/31/2014 4:34 PM

²⁵⁷ Ver supra pág. 91.

²⁵⁸ Ver supra pág. 110.

²⁵⁹ Ver supra pág. 110.

En general, como se observa, los mecanismos de control tampoco ofrecen consistencia en la aplicación de las sanciones, hay un amplio espacio para la arbitrariedad y para el favoritismo en la aplicación de sanciones. Este trato diferenciado podría estar asociado a intereses especiales o a la política (Melnicoe y Menning 1978).²⁶⁰ Por lo tanto, el sistema al no ser predecible en que a una conducta prohibida le sigue una sanción, pierde a fin de cuentas la capacidad de disuasión efectiva que deben tener los sistemas de control.

b) Los números del control interno

Existe una gran cifra oscura relacionada a denuncias de corrupción, que es criminalidad policial no denunciada. El problema central es que el denunciado es armado, autoridad y formado en técnicas de investigación, por lo que le es fácil tomar medidas para entorpecer la investigación policial de los hechos por los que se les denuncia. Además, no hay confianza en el sistema para denunciar, resultando peligroso para el denunciante y no se le considera un sistema efectivo. En este sentido, la DEICP ha establecido mecanismos para facilitar la denuncia por teléfono 24 horas o mediante correo electrónico, sin que sea necesario identificar el nombre del denunciante.

Según diagnóstico del BID²⁶¹, en 2012 se observaba una baja efectividad en la evaluación, control disciplinario y rendición de cuentas. En la Policía Nacional, entre 1999 y 2011 se registraron 5.591 denuncias disciplinarias; de las cuales sólo 2.034 fueron investigadas y concluidas, y de éstas 63% se consideraron sin mérito; el resto continuaba en investigación. Este bajo número de denuncias disciplinarias registradas en comparación con el alto número de denuncias que procesa anualmente la Policía de Nicaragua²⁶², contradice la observación de Macyntire et al.²⁶³ planteada al inicio de esta investigación de que a pesar de su ambigüedad, las denuncias sí sirven como barómetro de inconductas funcionales, es decir, que los mayores números de quejas son normalmente indicativas de problemas reales de conducta. El análisis de la evidencia de los dos casos bajo estudio, sugiere que la gran diferencia en la cantidad de denuncias recibidas obedece más a otros factores como la desconfianza en la policía y en su sistema sancionatorio que en una diferencia objetiva entre los niveles de inconducta funcional en ambas instituciones. Una lectura rápida de ambas magnitudes podría dar lugar a

²⁶⁰ Citado por Shane, J. (2012). Op. Cit., pág. 4.

²⁶¹ BID. <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page.1303.html?id=HO-L1063>

²⁶² Ver infra pág. 217.

²⁶³ Ver supra pág. 24.

conclusiones equivocadas. El planteamiento de Macyntire et. al. podría ser válido para comparaciones longitudinales en la misma institución a lo largo del tiempo, pero no para comparaciones transversales entre dos instituciones con niveles de confianza tan diversos. Aún en el caso de un estudio longitudinal, habría que evaluar si se han realizado reformas al sistema de control o si ha cambiado por otros factores exógenos la confianza en la institución para poder asumir, como lo hacen Macyntire et. al., que el cambio en el nivel de denuncias obedece a cambios en los problemas de conducta en la institución.

Durante el 2012, la DIECP con el apoyo de los Estados Unidos empezó a practicar evaluaciones psicológicas, pruebas toxicológicas, y pruebas del polígrafo. Esto al inicio dio como resultado que 230 casos fueran investigados (incluyendo 16 altos oficiales) y referidos a la SS para su separación. Solo 33 órdenes de separación fueron dictadas por la SS, de las cuales solo 7 se habían aplicado para mediados del 2013.

Según la DIECP, entre 7 y 9% de los policías dan positivo en pruebas de consumo de drogas.

B) Procesos de control de desviaciones en la Policía de Nicaragua

a) Descripción del sistema: actores y enfoque estratégico

El enfoque estratégico de la función de asuntos internos de la Policía de Nicaragua es el mismo que el del resto de la entidad, el denominado Modelo Comunitario Proactivo. Por tanto, su trabajo está relacionado con la comunidad y está basado principalmente en la prevención y en el análisis de grupos de problemas o situaciones que potencialmente pueden generar riesgos, en este caso, de corrupción.

La Inspectoría General es el área que supervisa todos los esfuerzos de la policía en materia anticorrupción, incluyendo desde las funciones preventivas hasta las investigaciones. El Inspector General a su vez es parte de la Jefatura Nacional de la Policía, subordinado al Director General de la Policía, aunque nombrado por el Presidente de la República.

Tiene las siguientes funciones:

“1) Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales que afectan a la policía, cuidando de la oportuna y justa corrección de las faltas en que incurran sus miembros.

2) Garantizar el permanente respeto a los derechos humanos.

3) Realizar las inspecciones a las distintas unidades de la policía a fin de constatar el funcionamiento de éstas y el buen servicio de los miembros.

4) Cuidar por el prestigio de la institución disponiendo las investigaciones necesarias ante los reclamos que formulen autoridades o particulares en relación a la conducta policial, o por la violación de los derechos y garantías consignadas en la constitución por parte de sus miembros.

5) Verificar el cumplimiento de las instrucciones y órdenes del Director General.

6) Atender a las organizaciones de derechos humanos tanto nacionales como internacionales.”²⁶⁴

La Ley 872 “Ley de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional” aprobada en junio de 2014, agregó dos funciones relevantes a la Inspectoría General:

- Dictar resoluciones en base a las verificaciones que realice y al resultado de las investigaciones por denuncias o quejas que reciba o tenga conocimiento sobre el comportamiento del personal policial, corrigiendo de forma oportuna y justa las faltas e infracciones en que incurran sus miembros.
- Corregir de forma inmediata, cualquier infracción muy grave que por su trascendencia y relevancia afecten sensiblemente la disciplina y el prestigio institucional aplicando las sanciones correspondiente a este tipo de infracciones mediante un procedimiento extraordinario definido en la normativa disciplinaria.

Al área de Asuntos Internos, que depende del Inspector General, “le corresponde investigar las denuncias que autoridades, particulares o que de oficio formulen en relación con el comportamiento de los miembros de la policía.”²⁶⁵ Como una de sus obligaciones está estipulado informar a los denunciantes los resultados de sus denuncias.

La nueva Ley de la Policía precisa que Asuntos Internos es una especialidad “encargada de atender e investigar las denuncias que por iniciativa propia, de otras autoridades, organismos de derechos humanos o particulares formulen en relación con el comportamiento y las actuaciones de los miembros de la institución policial remitiendo los resultados al Inspector o Inspectora General o a los jefes y jefas correspondientes para la determinación de las responsabilidades administrativas y la imposición de las sanciones, conforme a lo dispuesto en la Normativa Disciplinaria y demás normativas internas.”

²⁶⁴ Ley 228, art 19.

²⁶⁵ Le5 45-92 Ley Orgánica de la Policía Nacional.

La misión declarada de asuntos internos es conservar el prestigio profesional de la institución policial a través de la labor constante de investigar, sancionar, oportuna y correctamente aquellos actos que lesionen lo preceptuado en las leyes, la doctrina policial y el reglamento de ética policial, ajustado al debido proceso, asegurando la validez y vigencia de los derechos y garantías ciudadanas dispuesta por las leyes supremas del país. Su visión es ser una especialidad nacional que alcance la excelencia profesional, con transparencia y ética en cuanto a la investigación y prevención, disponiendo de tecnologías modernas, velando por la imagen y el prestigio de la institución y de sus miembros, desde su selección, capacitación y vida profesional.

Esta área da capacitaciones regularmente en materia de anticorrupción y revisan la currícula con la academia de policía para mantener sus contenidos actualizados en esta materia. Normalmente toma medidas preventivas, como por ejemplo la asignación de un personal que acompañe a las áreas de antimotines, desalojos y actos judiciales (dan protección al Juez), a fin de velar por el seguimiento de los procedimientos en cada uno de los operativos realizados. Hacen también visitas a celdas policiales en coordinación con organizaciones de DDHH. Otro ejemplo de medida preventiva es que no dan permisos a policías para trabajos privados porque lo perciben como una fuente de corrupción.

Además de las investigaciones de denuncias específicas, aplican técnicas como las propias de la “policía orientada a problemas”, haciendo análisis estadístico de denuncias, a fin de identificar patrones y las áreas donde hay más denuncias para enfocar la acción. Cuentan con una línea dedicada 24 horas para denuncias.

Según la Inspectoría General, son tres los elementos centrales que les han permitido mantener los niveles de corrupción actuales:

1- Asuntos internos es una parte del todo, no se puede separar del modelo.

Trabajo con la comunidad, enfoque proactivo y preventivo, toca de manera transversal a toda la entidad. Sus estrategias de trabajo se basan en el modelo vinculado con gente, comunidad y sectores. Tienen una mentalidad proactiva, buscando siempre adelantarse a los problemas, e involucrando a varios sectores.

2- La doctrina de la institución (conjunto de ideas básicas que fundamentan su accionar). Se le inculcan valores a los policías desde que están en la Academia, como legalidad, humanismo y respeto a los principios. Es un modelo abierto. Desde adentro se abren a la población y le informan que tienen derechos, que si estos se vulneran, hay un área de la policía que los protege.

Le dan permanentemente información a la población. Eso genera confianza en la policía porque además de abrir a la institución, de permitir el control y la auditoría social, hay un compromiso institucional que dice que “si no hacen eso por convicción, van a tener problemas después”.

3- Conjunto de procedimientos con que cuenta la Inspectoría General para atender los problemas de corrupción. Hay procedimiento expeditos, ágiles para resolver casos, pero debidamente regulados para dar garantías mínimas para el policía. Pueden despedir con baja deshonrosa muy rápido. Una baja puede darse hasta en 72 horas. Documentan cosas muy elementales. Como que un policía dispara y lesiona o mata con testigos, se le despide muy rápido. Constituyen un sistema de trabajo, un subsistema dentro de la policía, cada parte juega un papel correlacionado con el modelo policial.

La Inspectoría desarrolla muchos procesos orientados al ámbito preventivo y educativo. El Inspector General de la Policía resalta que “la lógica no es separar al fruto malo, la prioridad es en el orden de la prevención y la educación”. Asuntos Internos es un eslabón.

Asuntos Internos cuenta con una División de Ética y Probidad, que es el área enfocada a la prevención. Dentro de sus planes está la introducción de “pruebas de confianza” y atienden buzones de quejas. Cuentan con una red de promotores de ética desde hace cuatro años, que es un tendido interno pero vinculado al programa de “Buena Gestión” impulsado por el gobierno central. Esta red de promotores de ética son un conjunto de jóvenes que promueven doctrina y la implementación del código de conducta.

Han montado un equipo psicosocial, que les ayuda a identificar factores de riesgo a nivel individual. Buscan efectivos que tienen problemas con alcohol o relación de pareja que requieren atención antes de que explote como problema. Su enfoque es ver al policía como una persona a la que también están obligados a ayudarlo. Es un conjunto de procedimientos y estrategias que dan el resultado, no esperan la denuncia. Esto es un énfasis de los últimos diez años.

Uno de los principales eslabones es la División de Supervisión y Control, de reciente creación, encargada de inspeccionar el buen funcionamiento y servicio de las estructuras policiales y de verificar el cumplimiento de las instrucciones y ordenes de la Directora General de la Policía Nacional dentro de la cual se ha creado recientemente una Dirección de Contrainteligencia Policial, que realiza acciones operativas para el aseguramiento de la integridad moral y de los principios institucionales de los miembros de la Policía.

A estas entidades se suma la Unidad de Auditoría Interna de la Policía Nacional, encargada de supervisar, controlar y fiscalizar el uso de los bienes y recursos del Estado asignados a la Policía Nacional, que es parte del sistema nacional de control de la administración pública, y que responde a la Contraloría General de la República. La Policía Nacional ha creado todo un sistema, para trabajar en fortalecimiento de estos aspectos. No es solo la denuncia y sanción.

En el año 2012 se cambió el régimen disciplinario. El anterior estuvo vigente desde 1996. El nuevo reglamento tiene por finalidad: (i) cohesionar a los miembros de la policía alrededor de la misión, principios y valores éticos; (ii) establecer las conductas que constituyen infracciones disciplinarias y los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes; (iii) fortalecer la autoridad de los Jefes y Oficiales, para garantizar el cumplimiento efectivo de las leyes, órdenes, disposiciones y resoluciones que correspondan; (iv) sancionar, oportuna, justa y ejemplarmente las infracciones disciplinarias; (v) normar las competencias de los Jefes a los distintos niveles de aplicación de sanciones para evitar abusos; y (vi) definir las normas y procedimientos a seguir por los Jefes en la investigación y sanción de las infracciones.

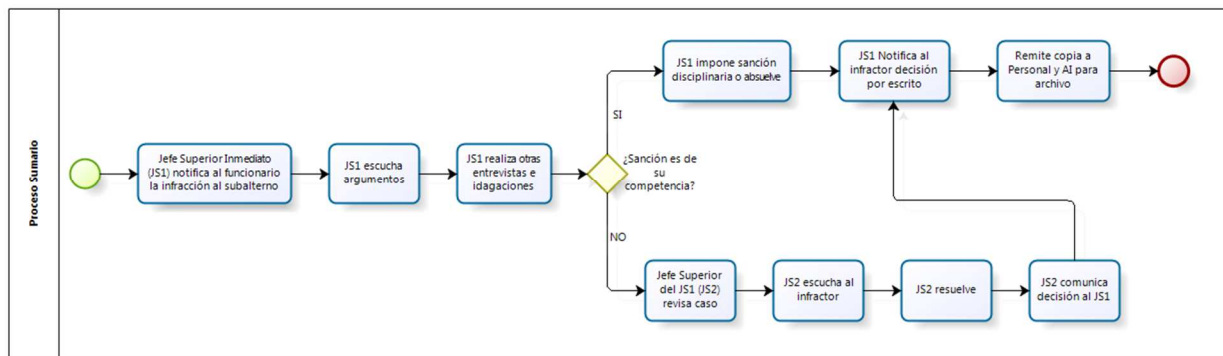
Dentro de los principios en los que se basa este régimen destacan los de celeridad y oralidad en la actividad de la autoridad sancionadora, así como la garantía del derecho de defensa de los policías. Las sanciones se clasifican dependiendo de la trascendencia y relevancia de los daños ocasionados, clasificándose en leves, graves y muy graves. El Reglamento prevé la figura de “suspensión temporal de funciones”, pero solamente “con goce de salario” para los funcionarios que están sometidos a un proceso de investigación disciplinario o penal. Esta suspensión no es automática, debe ser ordenada por el Director General o por el Inspector General por escrito “en los casos que estiman pertinente”.

En este sentido, el proceso de control disciplinario de la policía se bifurca en dos tipos de procedimiento detalladamente reglamentados dependiendo de la gravedad de la falta. Para las infracciones leves y graves se sigue un procedimiento sumario, que puede contar o no con el apoyo de una investigación de Asuntos Internos. Para las infracciones muy graves se sigue un procedimiento ante una Comisión de Honor.

En cualquiera de los casos, el proceso puede iniciar por denuncia que los ciudadanos, organismos o instituciones formulen con relación al comportamiento del personal policial. Esta denuncia puede ser verbal o escrita y se presenta ante Asuntos Internos. Pero un procedimiento disciplinario también puede iniciar (i) por orden del Director General de la Policía, Inspector General o Sub Directores Generales; (ii) cuando AI tenga noticia por cualquier medio de algún

hecho que se considere lesivo a la disciplina o decoro de la institución; (iii) cuando sea solicitado por un organismo de derechos humanos u otro tipo de organización gubernamental, no gubernamental, nacional o extranjera; (iv) o cuando lo solicite el jefe de la estructura correspondiente a Asuntos Internos.

Gráfico 38. Proceso Sumario

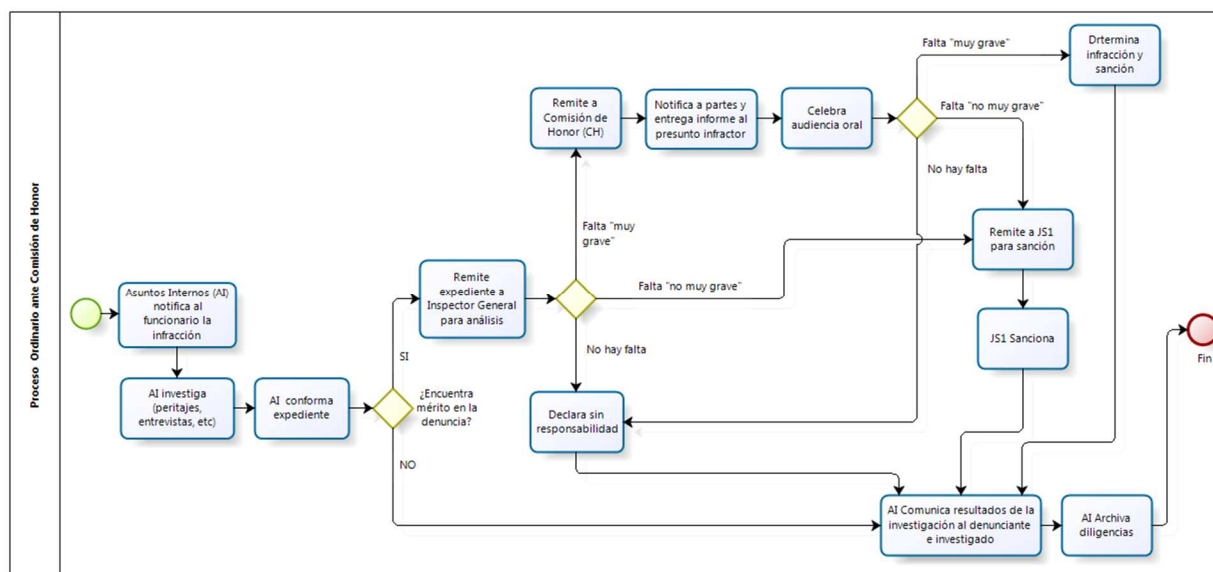


Fuente: Reglamento Disciplinario de la Policía. Elaboración Propia.

Las infracciones leves van desde la inobservancia del porte y aspecto personal, hasta conversar con personas que no le está permitido, de acuerdo al servicio que presta. Estas infracciones leves se resuelven en forma casi inmediata (24 horas), pero al tratarse de infracciones de orden y disciplina las aplica el jefe directo. El procedimiento es oral. La sanción la aplica el jefe directo, y su aplicación se registra y se evalúa para el ascenso de grados.

Las infracciones graves incluyen, entre otras, el uso indebido de la fuerza; sustraer objetos personales de poco valor, tanto de funcionarios policiales como de la institución; y recurrir a personas naturales o jurídicas ajenas a la institución para obtener prebendas de orden personal, que comprometan su imparcialidad. Estas implican sanciones disciplinarias más severas, como multas y suspensiones sin goce, que también son aplicadas por el Jefe, aunque puede contar con apoyo investigativo de Asuntos Internos. Se resuelven en aproximadamente un mes.

Gráfico 39. Proceso ante Comisión de Honor



Fuente: Reglamento Disciplinario de la Policía. Elaboración Propia.

Las infracciones muy graves son más complejas por el tipo de falta, requieren de un proceso de investigación por parte de Asuntos Internos que toma un plazo máximo de 30 días, prorrogable por 15 días adicionales. Por su severidad son aplicadas mediante Comisiones de Honor y Disciplina, compuestos siempre por policías, donde participa Asesoría Legal, Personal e Inspectoría como acusador, que es quien hace la investigación correspondiente.

Adicionalmente, el Reglamento establece un procedimiento extraordinario para casos de infracciones muy graves que por su trascendencia afecten gravemente el prestigio de la Policía Nacional y que para restablecer la disciplina institucional se requiere imponer de forma urgente e inmediata la baja como sanción disciplinaria. Este procedimiento es conocido y resuelto por el mismo Inspector General y solo requiere de un informe donde consten los hechos y la responsabilidad del infractor, verificar que éste haya sido escuchado por su superior inmediato, realizar u ordenar cualquier diligencia complementaria que estime pertinente y con esto emitir la sanción correspondiente.

Las sanciones impuestas pueden ser apeladas cuando el funcionario considera que no es responsable de la infracción imputada, no se cumplieron los procedimientos establecidos, el sancionador se excedió en sus facultades o surgiese nueva evidencia que demuestra su

inocencia²⁶⁶. Esta apelación sería ante el superior jerárquico del jefe que impuso la sanción, ante la Comisión Superior de Honor y Disciplina cuando esta fue impuesta por una Comisión de Honor de nivel de circunscripción policial, o ante el Director General de la Policía cuando la sanción ha sido impuesta por el Inspector General a través del procedimiento extraordinario.

Todos los Jefes de la Policía Nacional, a los distintos niveles, tienen potestad para la administración y aplicación del presente Reglamento Disciplinario. Tienen Potestad Disciplinaria:

- 1) El Director General
- 2) El Inspector General
- 3) Los Subdirectores Generales
- 4) Las Comisiones de Honor y Disciplina
- 5) Los Jefes de Direcciones y de Divisiones
- 6) Los Jefes de Departamentos y de Oficina
- 7) Los Jefes de Secciones y de Unidades
- 8) Los Primeros Oficiales

El seguimiento a la aplicación de sanciones por esta gran diversidad de autoridades con potestad de imponer sanciones plantea todo un reto administrativo para su seguimiento y para asegurar la consistencia entre las sanciones que imponen los distintos jefes a sus subordinados.

b) Los números del control interno

La mayoría de las denuncias tramitadas por Asuntos Internos son por allanamientos sin orden judicial, cohecho (“mordidas”) principalmente en tránsito, que es donde tienen más contacto con la población, también en control de detenidos cuando la gente quiere pasarle alimentos y les piden dinero para pasarles cosas a los detenidos. Hay casos también, pero menos, de vínculos con crimen organizado y bandas

Según información ofrecida por la Policía Nacional en el marco del MESICIC²⁶⁷, en el periodo comprendido del 2008-2012 la División de Asuntos Internos recibió 9904 denuncias, de las cuales 1,340 denuncias corresponden a malas prácticas y falta de transparencia en el actuar

²⁶⁶ Artículo 57. Decreto N° 51-2012. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional de Nicaragua.

²⁶⁷ MESICIC (2013), Op. Cit.

policial, lo que representa el 13.52%. De ellas, resultaron positivas el 55% equivalentes a 737 denuncias. Como resultado de las investigaciones administrativas disciplinarias se investigaron 2,597 Policías y se sancionaron 1,191 policías, lo que en relación con el total de la plantilla policial la proporción se corresponde al 2% de funcionarios policiales sancionados anualmente en promedio. El Inspector General emitió 716 resoluciones en el ámbito de su competencia, de las cuales 562 corresponde a sanciones de bajas, 142 son traslados a cargos inferiores y 12 restricciones en el lugar de servicio. El resto que equivale a 475, que fueron medidas disciplinarias propuestas por la División de Asuntos Internos. Una de las características de las vías de denuncias por malas prácticas, falta de transparencia o actos de corrupción, es que el 55% de estos hechos son denunciados por mandos policiales, lo que, según la Policía demuestra el impacto de la capacitación recibida, los niveles de compromiso y responsabilidad institucional en la prevención, investigación y corrección de los actos que afectan la imagen y la buena gestión policial. La denuncia por la vía de la ciudadanía representa un 42%, mientras que un 2% proviene de otras fuentes (PPDH, Inspectoría Civil y Organismos de Derechos Humanos).

Las modalidades más frecuentes de denuncias por violación a los DDHH²⁶⁸, son por: Uso de la Fuerza, Allanamientos, Detenciones, Abuso de Autoridad, Uso del Arma, Negligencia y Parcialidad.

En materia de delitos comunes, las denuncias principales son por amenazas, violencia intrafamiliar y lesiones, como se aprecia en la Tabla 12.

²⁶⁸ Se refiere a denuncias, no hechos sustentados.

Tabla 12. Delitos Comunes y Casos de VIF Denunciados

DELITOS	2010	2011	2012	jun-13	TOTAL
Homicidio	13	13	15	7	7
Parricidio	0	0	0	0	0
Violación	7	0	8	4	4
Lesiones	19	23	20	14	14
Acoso Sexual	1	0	0	3	3
Estupro	1	1	3	0	0
Exposic. De Pers. Al Peligro.	2	0	0	0	0
Falta contra las Personas	0	0	0	0	0
Falta contra el Patrimonio	0	0	0	0	0
Daños Materiales	0	0	0	0	0
Abusos Deshonestos	0	1	1	0	0
Amenazas	5	3	1	27	5
Violencia Intrafamiliar	6	6	0	24	17
Total General	54	47	48	79	50
Delitos Anuales	72	66	73	79	290

Fuente: Inspectoría General.

Durante los últimos años, si bien el número absoluto de denuncias contra policías ha subido en términos absolutos (Ver Tabla 13), se ha mantenido estable en términos relativos. Sin embargo, si se proyectan los datos de denuncias 2013 (Ver Gráfico 40), se observa una tendencia a la alza en el porcentaje de policías denunciados, lo que es consistente con las campañas internas y hacia el público de denuncia de corrupción durante 2012 y 2013 por la Policía, pero también se observa una baja en el porcentaje de policías que son sancionados como porcentaje de los que son investigados, así como una baja en el porcentaje de policías que son sancionados del total de la plantilla policial.

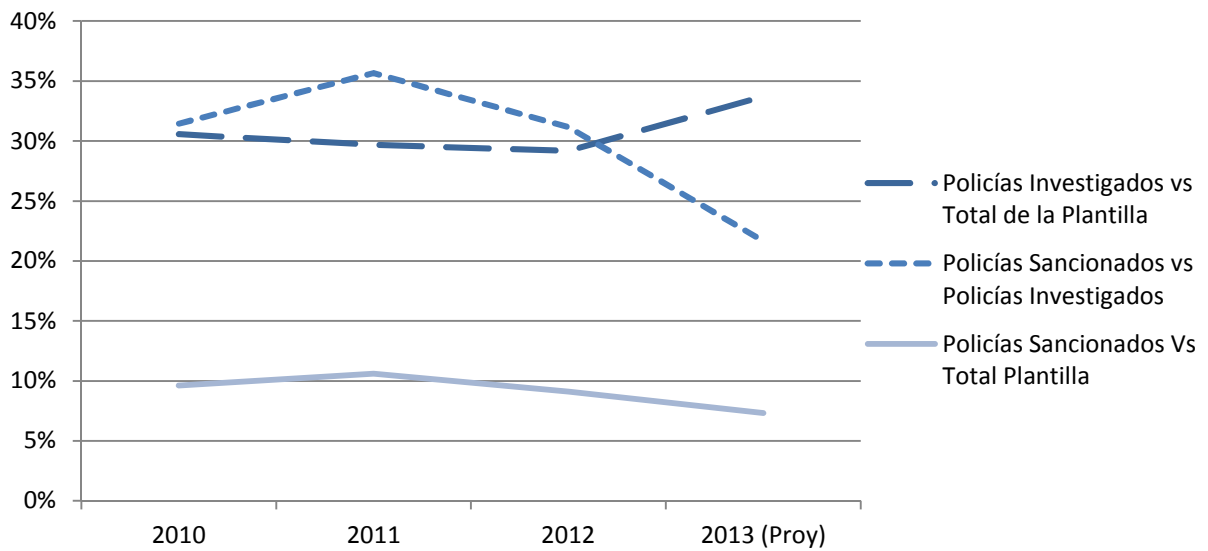
Se plantean dos hipótesis diferentes para explicar el fenómeno de la tendencia a la baja porcentual en el número de sanciones impuestas: Por un lado, la mayor rigurosidad de las investigaciones entrega información para sanciones más “justas” y menos basadas en un espíritu retributivo (vengativo de la institución) o ejemplarizante. Por otro lado, se podría explicar porque el nuevo sistema sancionatorio ha vuelto más rápidas las sanciones, por lo que al estar más cerca temporalmente la imposición de la sanción del hecho sancionado, genera mayor claridad sobre las conductas “aceptables” por la organización” y aquellas que no lo son, además de tener un efecto disuasivo más potente que el anterior sistema por una mayor percepción de riesgo de ser sancionado por los policías que consideren como viable cometer una inconducta funcional, lo que ha redundado en una efectiva reducción de las conductas desviadas de los policías.

Tabla 13. Relación entre policías denunciados y sancionados con la nómina del personal policial

DATOS	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Policías Investigados	3206	3230	3478	4478	12153
Policías Sancionados	1009	1152	1084	970	3730
Nomina PNN	10489	10879	11914	13273	44941

Fuente: Inspectoría General. Datos de 2013 proyectados duplicando el número de policías investigados y sancionados reportados por la Inspectoría General a Junio 2013, y ponderándolos por el la plantilla de la PNN a 2013 reportada en el Anuario Estadístico de la Policía 2014.

Gráfico 40. Tendencias Recientes de Asuntos Internos: Policías Investigados y Sancionados



Fuente: elaboración Propia. Datos Inspectoría General.

Tabla 14. Resultados de las Investigaciones Administrativas

	2010	2011	2012	jun-13	Total
TOTAL GENERAL	1919	1919	2299	1302	7439
Positivas²⁶⁹	704	790	805	358	2657
Negativas	1054	1053	1437	708	4252
Cierre Administrativo	161	76	54	7	298
Pendientes al cierre del período	0	0	3	229	232
Enviado a Sede Judicial (casos)	52	17	15	6	90

Fuente: Inspectoría General.

Estas investigaciones han dado lugar a la aplicación de una serie de medidas disciplinarias que se describen en la Tabla 15. Se observa una reducción en el número de sanciones del tipo “amonestación” y “baja”, y un fuerte incremento en las “recargas de servicios”, lo que podría ser explicado por la necesidad de mantener el nivel de servicio y compensar la baja cobertura de

²⁶⁹ Las investigaciones pueden comprender a uno o más policías. Cada investigación puede tener como resultado la aplicación de una o más sanciones disciplinarias.

policías por 100,000 habitantes que presenta la institución. Es importante resaltar también la poca tendencia a dar de “baja” en el sistema de asuntos internos de la PNN. Como se vio en el caso de la PNH, el énfasis del sistema está puesto en el fortalecimiento de la capacidad de expulsar a miembros de la institución. En este caso, el énfasis está puesto en aplicar medidas reforzadoras de los valores institucionales en sus miembros, no en la expulsión.

Tabla 15. Tipos de Sanciones Disciplinarias Aplicadas por Investigación Administrativa

	2010	2011	2012	Jun-13	TOTAL
Amonestaciones	76	61	44	12	193
Recargos de servicios	163	199	277	146	785
Restricciones en el lugar de servicio	575	642	568	250	2035
Internamiento en celda	0	0	1	0	1
Traslado a un cargo inferior	38	60	36	20	154
Bajas	157	190	158	57	562
Total	1009	1152	1084	485	3730

Fuente: Inspectoría General.

Como se puede apreciar en la Tabla 16, la mayoría de los resultados de las investigaciones son notificados a los denunciantes desde el 2011. Este es otro factor muy positivo de acuerdo a la TAS-C y a la Teoría Organizacional de la Integridad Policial, pues contribuye a reforzar en los demás miembros los valores aceptables de la institución, o lo que la institución considera como “apropiado”, y deja a todos claro que realizar una conducta prohibida está asociado a una sanción. Además, da un mensaje a la comunidad de que los policías no pueden perjudicar a la institución o a los ciudadanos con impunidad²⁷⁰, contribuyendo a reforzar su legitimidad.

²⁷⁰ Ver supra pág. 198.

Tabla 16. Notificación de resultados de las investigaciones a los denunciantes

<u>AÑO</u>	<u>CANTIDAD</u>
2010	102
2011	1173
2012	1310
2013 (Hasta junio)	841

Fuente: Inspectoría General.

4. EL RESULTADO DE LOS MODELOS: LOS VALORES EN ACCIÓN

Según el Barómetro Global de Corrupción 2013 de Transparencia Internacional, de 107 países encuestados, la policía es considerada por la población la segunda institución más corrupta. Los partidos políticos ocupan el primer lugar. El 31% de los encuestados indicaron haber pagado una coima a un policía en los últimos 12 meses.

A) La situación de la corrupción policial en Honduras

Según el informe del 2002 del Comisionado de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras, menciona la participación de la Policía en “escuadrones de la muerte”²⁷¹ en relación a las muertes violentas de jóvenes en el país. Con respecto a las muertes violentas de jóvenes en Honduras, concluye que “se desconoce a los victimarios en un 52% de casos, pero en un 34% las acusaciones recaen en las maras o pandillas, un 8% en particulares, un 5% miembros de la policía preventiva, un 1% otros agentes del Estado, y menos de un 1% miembros de la Dirección General de Investigación Criminal”.

Por su parte, la Corte Interamericana de la Derechos Humanos ha condenado al Estado Hondureño por casos de violaciones de derechos humanos por parte de la policía²⁷², encontrando como hecho probado que “...las víctimas fueron detenidas colectivamente, de forma ilegal y arbitraria, sometidas a tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes durante

²⁷¹ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (2002). Estado General de los Derechos Humanos en Honduras. http://app.conadeh.hn/Anual2013/informes/CONADEH_2002.pdf

²⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Servellón García y otros vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006.

su detención. Fueron golpeadas con pistolas en la cabeza y con sillas, acusadas de “ladrón” y estuvieron aisladas y amarradas durante su detención en el CORE VII. Mientras se encontraban bajo la custodia estatal, y cumpliendo las amenazas que les hicieron los agentes estatales, fueron asesinados con armas de fuego y armas blancas... El menor Marco Antonio Servellón García fue ejecutado con cuatro disparos de arma de fuego dirigidos a su rostro y su cabeza. El menor Rony Alexis Betancourth Vásquez recibió dos disparos de arma de fuego en la cabeza, y cuatro heridas de arma blanca, tres de las cuales localizadas en el pecho. Orlando Álvarez Ríos murió como consecuencia de dos disparos de arma de fuego y su cuerpo presentaba señales de que había sido objeto de violencia sexual antes de su muerte. Diomedes Obed García Sánchez fue ejecutado mediante ocho disparos producidos por arma de fuego, además de tres heridas de arma blanca, dos de ellas producidas por machete, una de las cuales habría sido tan profunda que le habría “casi [...] cercena[do] la cabeza” El ensañamiento con que se ejecutó a las víctimas, privándoles de la vida en forma humillante, las marcas de tortura física presentes en los cuatro cadáveres, y la forma como sus cuerpos fueron abandonados a la intemperie, constituyeron graves atentados al derecho a la vida, a la integridad y libertad personales. Concluye refiriéndose al procesos de investigación de los casos, indicando “el Tribunal encuentra que la falta de celeridad en la investigación y la negligencia de las autoridades judiciales en realizar una investigación seria y exhaustiva de los hechos que conduzca a su esclarecimiento y al enjuiciamiento de los responsables, constituye una grave falta al deber de investigar y de ofrecer un recurso efectivo que establezca la verdad de los hechos, juzgue y sancione a sus responsables y garantice el acceso a la justicia para los familiares de Marco Antonio Servellón García, Rony Alexis Betancourth Vásquez, Orlando Álvarez Ríos y Diomedes Obed García Sánchez con plena observancia de las garantías judiciales. La investigación que actualmente se realiza podría dejar a los posibles responsables de los hechos en la impunidad.”

Un estudio de DEMOSCOPIA (2007) sobre el fenómeno de maras y pandillas en Centroamérica, encontró que, en el caso de Honduras, el 51% de los vecinos de comunidades con presencia de maras o pandillas consideraba que la policía de ese país era corrupta. Según los ex mareros entrevistados, en Honduras el monto de los “impuestos de guerra” (extorsiones que se cobran a los comerciantes para permitirles ejercer su actividad) es definido por la policía misma en un 50% de los casos. Es más, el 88% de los ex mareros entrevistados reconoció la existencia de pagos a policías, el nivel más alto de la región junto con Guatemala. Incluso el 52% de los policías entrevistados refirió que existe corrupción en el sistema policial del país.

Las formas de corrupción más citadas fueron soborno, filtración de información, beneficios particulares, encubrimiento y policías que también son mareros.

Para WOLA, en 2009 la práctica policial se estaba tornando cada vez más violenta en el país desde las políticas de mano dura. Señalan que “bajo la óptica de reforzar el poder policial, sin ningún control, así como dividir a la sociedad entre buenos y malos, se abrió un espacio permisivo para abusos y violaciones por parte de la Policía. Ante la debilidad de la Unidad de Asuntos Internos no ha existido mayor posibilidad de corregir esas prácticas.” El informe de WOLA refiere que según el reporte del Observatorio de la Violencia de la UNAH, en 2007 fallecieron por homicidio 3262 personas, de los cuales se tiene indicios de los autores en sólo 1473. De estos, 52 casos corresponderían a agentes estatales de seguridad.

Según Transparencia Internacional, la Policía de Honduras ha pasado de aceptar sobornos a destrucción de evidencias, e incluso a amenazar a las mismas comunidades a las que debería proteger con homicidios, intimidación, extorsión y otras formas de crímenes violentos²⁷³.

El impacto de la corrupción y violaciones de derechos humanos en las fuerzas policiales en Honduras se puede apreciar, además de su participación junto con las maras en el cobro del impuesto de guerra expuesto anteriormente, en casos de uso excesivo de la fuerza para ocultar actividades ilegales. Estos casos han llamado la atención de la prensa y la comunidad internacional por el alto perfil de los afectados y por su brutalidad. Dos casos han sido particularmente notorios que generaron gran consternación en la población y un reclamo generalizado por un proceso serio de depuración policial:

El 31 de octubre de 2011, ocho policías fueron acusados con el asesinato de dos estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras el 22 de octubre de ese mes, Carlos David Pineda y Rafael Alejandro Vargas, así como del consiguiente encubrimiento. Según las declaraciones dadas en el juicio, los policías siguieron a los estudiantes mientras salían de una discoteca y les dispararon, hiriendo a Vargas. Posteriormente los jóvenes fueron llevados en la patrulla a otro lugar donde ambos fueron ejecutados para encubrir el hecho, cuando se enteraron de que uno de los jóvenes era el hijo de la Rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. El relato de uno de los policías involucrados es revelador de la problemática que enfrenta la institución. El oficial narra cómo dispararon contra los jóvenes hasta quedarse sin balas y que cuando los detienen les roban los teléfonos, y al que no estaba herido, la chompa.

²⁷³ Transparencia Internacional 2013

Luego los masacraron. Como si fuera poco, narra cómo minutos después los policías regresaron al lugar donde botaron los cuerpos “para ver qué cosas de valor andaban”, donde encontraron una memoria interna, un iPhone y otros objetos. Finalmente, relata que a su regreso al cuartel, le encomiendan lavar la patrulla, y ante la pregunta del acusador ¿en qué lugar lo lavó?, responde simplemente “afuera de la posta, en la mera puerta”. Señaló que otro de los involucrados le indica que cambie el cañón de su pistola y fusil, que en la DNIC ya sabían del incidente y que, como el suboficial de la DNIC que llevaba el caso era amigo suyo, le dijo que le iba a ayudar en la declaración de todos, sus declaraciones ya estaban escritas. Cuatro de los oficiales acusados fueron liberados al poco tiempo y se dieron a la fuga. 4 policías fueron condenados a penas de entre 58 y 66 años de prisión en diciembre de 2013, 2 siguen en fuga. La posta de donde salieron estos policías fue luego desactivada y se suspendió a 40 policías.

Es interesante también la declaración del policía ante la pregunta de la defensa “¿Usted les tenía miedo a Padilla, Figueroa y Galeas?(los otros imputados)”, que responde “Si, el día lunes que fue el primer día, yo le dije a mi oficial que no quería andar con ellos porque sabía que a ellos les gustaba el dinero y me dijeron que tenía que andar con ellos, Galeas era nuevo, tenía seis meses de graduado.”²⁷⁴

Otro caso es el del asesinato del ex Secretario de Seguridad Gustavo Alfredo Landaverde de 71 años por un motociclista armado, que dos semanas antes había criticado públicamente en declaraciones para el Miami Herald a la policía por corrupción y vínculos con el crimen organizado, indicando que estaban protegidos por jueces, fiscales y políticos (*“estamos podridos hasta la médula”*). El caso no ha sido resuelto a la fecha, aunque el Director de la Policía indica en su momento que hay claros indicios de asesinato “por encargo”.²⁷⁵

Landaverde tenía reputación de ser un activista en contra de la corrupción, y fue una de las voces más conocidas que llamaban al gobierno a que limpiara a las fuerzas policiales. Cuando se conoció la participación de la policía en el asesinato de los jóvenes universitarios, Landaverde citó el caso como evidencia de la actividad criminal dentro de la institución. Él también estaba liderando los esfuerzos para que se condujera una revisión profunda del inventario de armas policiales, cuando se supo que varios oficiales de policía declararon haber

²⁷⁴ Para acceder al relato completo en: <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/ElHeraldo/AlFrente/story.csp?cid=565424&sid=300&fid=209>
Visitado 30/08/2014 09:53 p.m.

²⁷⁵ <http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/ElHeraldo/Sucesos/story.csp?cid=617602&sid=293&fid=219>
Visitado en 30/08/2014 09:57 p.m.

perdido miles de armas confiscadas, muchas de las cuales terminaron en el mercado negro (Ramsey 2011).

El Miami Herald señala dos casos más interesantes. Cuando a un congresista le robaron su auto en el 2011, encontró a los culpables cuando fue a poner la denuncia a la estación de policía. Finalmente, un ex ministro de seguridad acusaba públicamente a la policía de ser los “controladores de tráfico aéreo” de los aviones del narco.

Como se ha aprendido del estudio de los casos de los esfuerzos de lucha contra la corrupción en Argentina y Bolivia (Savendoff 2008) a menos que haya consecuencias asociadas a inconductas funcionales identificadas, el monitoreo y la publicidad de información no van a garantizar la sostenibilidad de los resultados al largo plazo. Si bien revelar información sobre malas prácticas puede modificar la conducta de los agentes inicialmente, salvo que publicar esa información tenga consecuencias, sea a través de condenas, despidos, acciones disciplinarias o desaprobación moral, las ganancias de publicar la corrupción pueden ser muy cortas. En ausencia de consecuencias, es probable que las actividades de corrupción sean reasumidas. Estos casos sugieren además que en los casos donde la impunidad es la regla, la corrupción era común.

B) La situación de corrupción policial en Nicaragua

Inicios de la década del 2000 fueron complejos en materia de casos de alta visibilidad que sugerían problemas de corrupción en la Policía. Uno de ellos fue el de un conductor de un furgón con placas salvadoreñas, que según la Policía había sido capturado con un poco más de dos millones de dólares. Este conductor había declarado ante un juez que escuchó de boca de una de las funcionarias bancarias que fueron cuatro millones de dólares los que contaron, después de descubrir el dinero oculto en su furgón.

La situación de la institución policial no era la mejor en ese momento, sobre todo porque el jefe de ese entonces, Primer Comisionado Edwin Cordero, emitió varias declaraciones polémicas que comprometían a la Policía, como cuando en 2003 afirmó que la policía le pagaba con droga a los informantes por operaciones exitosas, o como cuando afirmó en 2006 que la policía recibía contribuciones “desinteresadas” de parte de algunos empresarios. En aquel entonces, en declaraciones públicas afirmó "No vamos a negar que haya coimas (sobornos) y corrupción en la policía, pero no vamos a seguir permitiendo una situación de este tipo. Hay que establecer mecanismos fuertes para evitar que esto siga ocurriendo"... y afirmó que la

policía recibe contribuciones de manera desinteresada de parte de empresas, "pero están equivocados los que creen que por eso nos vendemos"²⁷⁶.

En ese mismo año se produjo el asesinato de un empresario de centros nocturnos, Jerónimo Polanco, quien murió a manos de un escolta del entonces Jefe de la Policía de Managua Carlos Bendaña. Según reconoció el Jefe de Policía de Managua, el arma homicida era de su propiedad y que la había recibido como regalo de una empresa dedicada a la venta de armas²⁷⁷. Este Jefe fue ratificado en su cargo, aunque después fue dado de baja por la nueva Jefa de la Policía Aminta Granera. Granera había sido inspectora General de la Policía y durante su gestión se dieron más 400 bajas deshonrosas, como lo recordó ella misma al momento de dar unas palabras luego de ser anunciada su designación. Posteriormente, también dio de baja a un subcomisionado, ex Jefe Antidrogas de la Región Autónoma del Atlántico Sur de Nicaragua, y un suboficial, que habían sido investigados por corrupción 3 años atrás.

Un año más tarde, se conoció que tres policías habían facilitado la fuga de las celdas preventivas de la policía en la delegación de Bilwi, Puerto Cabezas (Región Atlántico Norte de Nicaragua) de seis narcotraficantes que habían sido detenidos con 1.5 toneladas de cocaína. Sin embargo, luego de una investigación de asuntos internos, se identificó a los responsables, se determinó que había participado en la planificación y ejecución de la fuga, y se les aplicó la máxima sanción que consiste en baja deshonrosa. A otro oficial se le rebajó un grado porque sabía del plan pero no lo denunció a sus superiores. Resulta interesante no solo la pronta reacción de Asuntos Internos, sino la manera en que se comunica la sanción. Esta menciona que “con sus actuaciones afectaron la imagen y prestigio de la institución policial al no apegarse al principio fundamental establecido en la Ley 228, Ley Orgánica de la Policía Nacional. Dicha ley expresa que los policías deben actuar con integridad y dignidad y abstenerse de todo acto de corrupción, oponerse a él resueltamente, mantener una actitud firme en la lucha contra toda forma de indicio de corrupción y en ningún momento utilizarán su actuación o servicio policial como medio para obtener beneficio.”²⁷⁸

²⁷⁶ <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/1065/jefe-de-policia-mantiene-confianza-en-comisionado-bendana>. Visitado 02/08/2014 11:29 a.m.

²⁷⁷ <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/1065/jefe-de-policia-mantiene-confianza-en-comisionado-bendana>. Visitado 02/08/2014 11:29 a.m.

²⁷⁸ <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/29927/baja-deshonrosa-a-policias-de-bilwi-por-fuga-de-narcos>. Visitado 02/08/2014 11:29 a.m.

Según la encuesta de DEMOSCOPIA (2007), el 38% de los jóvenes activos en pandillas entrevistados referían la existencia de pagos o sobornos a la policía en Nicaragua. En ese momento se estimaba que los montos pagados a policías en Nicaragua era de US\$39 por transacción, ocasionalmente, por períodos de aproximadamente un mes aunque puedan repetirse más sistemáticamente en ciertas circunstancias. Si bien un 27% de los jóvenes integrantes de pandillas refería una complicidad negativa con la policía, llama la atención el hecho de que el 23% de ellos declaran también que el vínculo que existe entre su agrupación violenta y la policía es de ayuda de la policía, probablemente referido al enfoque de incorporación de ex pandilleros a actividades preventivas por parte de la policía.

Según información del CIET²⁷⁹, que ha venido siguiendo el desempeño policial desde el año 1998, el porcentaje de hogares encuestados que percibían corrupción en la Policía Nacional bajó del 61% en 2003 a 46% en 2012, declive que fue más pronunciado entre 2003 y 2006 en que se estabiliza la tendencia, que luego vuelve a bajar a partir de 2012. Cuando el dato se desagrega entre población usuaria y no usuaria, se aprecia un incremento (54%) en aquellos que han solicitado servicios a la policía en el último año.

De todos aquellos encuestados que declararon haber solicitado servicios policiales, el 9% declaró haber realizado algún pago para agilizar un servicio: 5% pagaron cuando solicitaron servicios de orden público y 8% cuando realizaron otros trámites. Estos montos son menores a los de las mediciones de 2009 y 2012, donde el 9% declaró haber pagado para agilizar servicios: 8% pagaron cuando solicitaron servicios de orden público y 12 y 14% respectivamente cuando realizaron otros trámites. Cuando se les consultó el monto del “pago para agilizar”, el promedio fue de US\$ 13 en 2009, US\$ 14 en 2012 y US\$ 20 en 2014, lo que refleja que son montos muy bajos pero con una tendencia al alza.

Mientras tanto, el porcentaje de conductores que dijeron haber pagado directamente al policía de tránsito bajó de 40% en 1998 a 23% en 2014, lo que revela que esta área es la que presenta problemas más serios de corrupción aunque con una tendencia a la baja.

Según un reporte de Insightcrime (2013) “los ladrones de cargamentos de drogas, conocidos como “tumbadores”, son los piratas del camino de la cocaína en Centroamérica, pero sus historias de robos, corrupción, homicidio y narcotráfico, están fuertemente vinculadas a la policía de la región. Hay tres puntos de parada clave para los cargamentos de drogas que van

²⁷⁹ CIET (2014). Op. Cit.

hacia Estados Unidos desde Colombia: Panamá, Nicaragua y Guatemala, donde hay tumbadores por montones y la línea entre los criminales y la policía es, a menudo, difusa.” Citando a analistas locales, en 2012 había al menos 17 grupos criminales dedicados al “tumbe”, cinco más que en 2011. Los grupos de tumbadores están compuestos de “delincuentes juntos con ex policías, exmilitares”, según el reporte.

Otro caso notorio en el que aparecen vinculados ex policías fue el del robo millonario de dos contenedores cargados de artículos de computación de la empresa Comtech que causó alarma en los diferentes sectores de una sociedad que no está acostumbrada a robos con violencia en estas magnitudes. En este robo se detectó que participó también un ex policía.

Sin embargo, probablemente los cuestionamientos más fuertes a la policía provienen de organismos de derechos humanos por su rol en el marco de manifestaciones políticas pacíficas. Particularmente se le cuestiona la represión realizada en las protestas contra los comicios municipales en el 2012, que dieron como resultado la muerte de dos personas. Similar situación fue denunciada por su rol en la protesta por la demanda de la pensión reducida por vejez que encabezaron cientos de adultos mayores en junio de 2013, que supuestamente fueron cercados por la policía por 3 días sin posibilidad de que recibieran agua y comida de sus familiares, y luego por diversos incidentes relacionados con el uso de la fuerza durante la misma protesta²⁸⁰.

C) Consideraciones Finales: Las Predicciones del TAS-C

La revisión de los dos casos a la luz de las dimensiones del TAS-C permite establecer ciertas predicciones del desempeño institucional en materia de corrupción. Ciertas características del proceso de reclutamiento de nuevos miembros, así como de los antecedentes del personal de la institución, definen la motivación de sus integrantes, en términos de su mayor o menor propensión a cometer actos de corrupción. La clara definición de las conductas esperadas de los miembros, a través de códigos de conducta o declaraciones de valores institucionales, contribuyen a que los miembros tengan claridad de lo que la institución espera de sus integrantes. Pero estas declaraciones también deben ser conocidas por todos para que sean una referencia para la conducta propia, por lo que su difusión debe ser efectiva. Además, el reforzamiento de lo que se espera de los integrantes (lo que es correcto y lo que no lo es) debe

²⁸⁰ Confidencial (2013). Uso excesivo de la fuerza policial en Nicaragua. Managua. <http://www.confidencial.com.ni/articulo/14602/uso-excesivo-de-fuerza-policial-en-nicaragua>. Visitado 06/01/2014 10:56 p.m.

ser en todos los aspectos de la conducta. Para esto, la efectividad de la supervisión juega un rol clave y esferas de control muy amplias no contribuyen, particularmente en instituciones como las policiales. Es decir, los integrantes deben conocer que las reglas del escenario institucional no incentivan la corrupción. Finalmente, los controles también son importantes. La capacidad de autocontrol de los miembros debe verificarse desde el reclutamiento y reforzarse permanentemente, pero cuando esta capacidad falla y se cometen las faltas, los sistemas de asuntos internos deben tener la capacidad de conocerlas (sea por denuncia o por detección por controles internos), procesarlas y resultar en la aplicación justa de las sanciones predefinidas para cada conducta. El sistema de control debe ser disuasivo. La Tabla 17 trata de resumir la complejidad del desempeño de las instituciones según cada una de estas dimensiones.

Tabla 17. El Desempeño de los Sistemas de Control de Corrupción Policial desde las Dimensiones de la TAS-C

Policía	Motivación		Filtros Morales		Controles	Acción
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos salarios • Ingreso por concurso abierto • Requisitos formales de ingreso (mayor edad, antecedentes penales, 3ero secundaria) + declaración de congruencia entre valores institucionales y valores individuales • Pruebas de confianza para nuevos miembros: toxicológicas y psicológicas • Retroalimentación de la comunidad: relaciones, conducta • Miembros antiguos modelo de conducta 	Reclutamiento de nuevos miembros con baja propensión a la corrupción (+)	<ul style="list-style-type: none"> • Conductas esperadas claramente definidas: Códigos de conducta, doctrina policial • Capacitación promueve efectivamente valores (orientada a formación de hábitos, duración moderada: 11 meses) • Comunicación interna y externa de valores efectiva • Control estrecho por supervisores (esferas de control estrechas) • Sociedad espera baja corrupción de su policía 	Reglas del escenario desincentivan corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos ágiles para aplicar sanciones por corrupción • Confianza pública para denunciar actos corruptos • Sanciones predeterminadas para cada inconducta, con inconductas claramente definidas • Responsabilidades claras en el proceso sancionatorio • Principales interesados en controlar el dilema social • Predictibilidad de la sanción 	Disuasión efectiva Alta confianza en la institución Baja/Moderada corrupción
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Bajos salarios • Ingreso por concurso abierto • Requisitos formales de ingreso (mayor edad, antecedentes penales, primaria completa) • Pruebas de confianza para nuevos miembros y ascensos: toxicológicas, psicológicas y económicas. • Miembros antiguos provienen de instituciones con formación militar y cuestionadas por corrupción y violación de DDHH 	Reclutamiento de nuevos miembros con baja propensión a la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Conductas esperadas no son claras: no hay código de conducta institucional • Capacitación poco efectiva en valores (orientada a conocimientos, duración corta: 6 meses) • Comunicación interna y externa de valores poco efectiva • Control laxo por supervisores (esferas de control amplias) • Sociedad espera alta corrupción de su policía 	Reglas del escenario no desincentivan corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Baja capacidad de procesar denuncias de corrupción • Baja confianza pública para denunciar actos corruptos • Sanciones predeterminadas para cada conducta, aunque conductas prohibidas son imprecisamente definidas • Responsabilidades poco claras en el proceso sancionatorio • Faltan principales con principios • No se aplican las sanciones, particularmente las más severas 	Disuasión Inefectiva Baja confianza en la institución Alta corrupción

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

En línea con los objetivos planeados, a lo largo de esta investigación se exploraron diferentes tipos de medidas de política anticorrupción a fin de intentar definir cuáles presentan mejores resultados, particularmente en el contexto latinoamericano para el ámbito policial. También se exploró el funcionamiento interno de esas políticas, para entender cómo es que funcionan y a través de qué mecanismos es que esperarían producir resultados. Este análisis permitió ir identificando elementos que confirman las dos hipótesis principales de esta investigación, a saber: (i) la efectividad de estrategias anticorrupción que se basan en variables múltiples (organizacionales e individuales) es mayor que las estrategias que se enfocan en las fallas morales de los policías individuales y por tanto en la sanción de las inconductas funcionales; y (ii) que el contexto socio-económico, institucional y político también afecta el diseño, la implementación y los resultados de las estrategias anticorrupción en materia policial.

Durante el primer capítulo, se exploró el marco analítico general que permitió un acercamiento al problema de la corrupción policial desde los grandes pensadores de la ilustración hasta la evidencia empírica más reciente sobre el impacto de la seguridad en el Estado de Derecho y el desarrollo.

Se plantea que la situación de inseguridad que vive América Latina afecta el crecimiento económico de maneras muy diversas, pero además afecta la confianza y la legitimidad de las instituciones. Sin embargo, como Inglehart y Welzel sugieren, no hay ninguna relación significativa entre la confianza de las personas en las instituciones y el consiguiente desempeño democrático a lo largo de varios tipos de sociedades. Por tanto, la pérdida de confianza en las instituciones, no implica una amenaza inmediata para la democracia, solo refleja el surgimiento de una sociedad menos “deferencial” y que reta más a las elites que lo gobiernan. Cuanto más experiencia con la democracia tiene una sociedad, más crítica se vuelve de sus autoridades y más cuestiona el funcionamiento de la misma, lo cual es, por el contrario, muy positivo para el desarrollo de la democracia. Sin embargo, Pharr et. al. sugieren que la satisfacción con las instituciones es una función de tres factores: (i) la información a la que los ciudadanos están expuestos; (ii) los criterios con los cuales el público evalúa al gobierno y la política; y, (iii) el desempeño real de esas instituciones. Es decir, una caída en la satisfacción se debería a cambios en alguna de estas variables. Por tanto, altos niveles de insatisfacción pública con sus instituciones por largos períodos de tiempo son una señal de que algo no está funcionando bien en el sistema político y por tanto merece ser sujeto de atención.

Por su parte, Beetham et. al. agregan una visión distinta que complementa el entendimiento del efecto de la confianza en las instituciones en la democracia. No identifican a la confianza como un factor que amenace la existencia de la democracia, sino a la calidad de la misma, es decir, qué tan democráticos son el país y su gobierno. Desde este punto de vista, la confianza que tiene la población en la habilidad de sus instituciones para resolver los principales problemas de la sociedad, es un elemento que afecta la efectividad del gobierno de servir al público y ser responsivo a sus preocupaciones, y por tanto impacta la calidad de esa democracia.

En este sentido, si bien altos niveles de confianza en las instituciones no es un indicador válido de una sociedad pro democrática, como lo sugieren Inglehart y Welzel, no significa que la confianza en las instituciones sea del todo irrelevante. En el caso particular de la seguridad ciudadana, la confianza en las instituciones es fundamental dentro de los enfoques modernos de policía comunitaria, que exigen algún nivel de involucramiento de la comunidad, y esto no es posible si no hay confianza en la institución policial. Es decir, si bien no es una amenaza directa para la democracia en el corto plazo, sí lo sería en el largo plazo, siendo además una clara y directa amenaza para la efectividad de las estrategias de seguridad ciudadana modernas, que además implican la participación de la comunidad en la “co-producción” de los servicios.

Pero entonces, ¿de qué manera afecta la seguridad a la democracia? Se encontraron dos respuestas. La respuesta más obvia es que la inseguridad afecta la satisfacción con la vida y la confianza interpersonal, que son indicadores de la salud democrática de una comunidad. Pero el efecto de la seguridad en la democracia es a un nivel más esencial todavía. Una sociedad que vive bajo condiciones de alta seguridad existencial y autonomía individual, hace que las personas pongan una fuerte prioridad en la auto expresión y en la democracia. En sentido contrario, una sociedad que vive bajo condiciones de inseguridad (física o económica) no va priorizar los valores que son predictores de una democracia formal y efectiva. Por tanto, para mantener o migrar hacia estos valores, las personas deben tener satisfechas sus necesidades básicas de seguridad.

¿Y qué efecto tiene la corrupción en la democracia? La democracia efectiva implica el que los funcionarios públicos usen el poder de maneras en que no privan a los ciudadanos comunes de sus derechos como ciudadanos. En este sentido, la corrupción es particularmente grave, pues corrupción significa que los funcionarios públicos no están prestando los servicios en la manera en que la ley los obliga a hacerlo. Por el contrario, proveen los servicios solo a un grupo privilegiado de personas que pueden darse el lujo de comprar estos servicios a cambio de favores o pagos extras. Como la corrupción distribuye los privilegios de una manera altamente

discriminatoria y selectiva, afecta a las masas quitándoles el poder y por tanto también a la efectividad de la democracia. Es decir, atenta contra la igualdad política y contra la soberanía del pueblo. Para Beetham et. al. la corrupción es otro factor relevante que afecta la calidad de la democracia.

Para enfocar el análisis de los tipos disponibles de medidas anticorrupción en materia policial y de la comprensión de cómo funcionan, se plantea una definición novedosa de corrupción policial que permitió restringir el objeto de análisis de esta investigación. Para ello, se construye una definición más operativa que precisa, objetivamente, qué es un acto corrupto. No se consideraron como corrupción policial prácticas que pueden ser moralmente reprobables o inapropiadas para algunos. Sólo se consideraron como conductas corruptas aquellas que son explícitamente prohibidas en alguna ley, reglamento o código de conducta formalmente establecido que es de aplicación mandatoria para los policías.

Por tanto, se definió por corrupción policial aquellos actos que violan reglas de conducta formalmente establecidas que tienen por objetivo evitar comportamientos desviados de los deberes formales de la función pública policial.

La revisión de los marcos conceptuales en la literatura sobre el control de la corrupción en las policías permitió corroborar que si bien en los últimos años el tema de corrupción policial ha sido objeto de estudio por los académicos a nivel internacional, ha habido un muy reducido desarrollo específico para América Latina (v.g. Frühling, Dammert & Malone, Cruz, García Mejía y Tudela). Mucha de la literatura disponible está referida a la documentación de casos de éxito en otras latitudes y es una recopilación de buenas prácticas (v.g. Sherman, Newburn, Quinton & Miller, entre otros), o se enfoca en un tipo específico de corrupción policial, pero es muy poca la literatura que busca construir marcos conceptuales completos (v.g. Klockars) para entender y tratar el fenómeno de la corrupción policial, entendidos estos marcos como un producto escrito o visual que explica, sea gráficamente o de una manera narrativa, los principales factores, conceptos o variables y las presuntas relaciones entre ellos. Muy pocas logran articular una serie de afirmaciones generales con consistencia interna que explican un fenómeno en una variedad de entornos y con cierta capacidad de predicción.

Es más, contribuyendo a la demostración de la primera hipótesis de esta investigación de que la efectividad de las estrategias anticorrupción que se basan en variables múltiples es mayor que las que se enfocan exclusivamente en las fallas morales de los policías (tipo “manzana podrida”), se demuestra desde un punto de vista teórico que la concepción y utilización masiva

de las segundas obedece más a fenómenos de la psicología social como el “error fundamental de atribución” y al oportunismo político, que a la solidez conceptual de su planteamiento teórico.

El “error fundamental de atribución”, consiste en la tendencia de un observador a subestimar la influencia situacional y sobreestimar la influencia actitudinal en la conducta de otros. Este error también se agrava cuando sirve al interés personal del observador. Lo que refleja este error es que las personas tienden a presumir que otros “son” como “actúan”. Este es un error que se comete cuando se explica la conducta de otros, pero cuando se explica la propia se tiende a explicar en términos de la situación.

La teoría de la “manzana podrida” es también atractiva porque es más fácil para las personas ver la culpa en un mal policía que entender una problemática más compleja. Por otro lado, cuando se implementa permite mostrar resultados tangibles de manera inmediata (varios malos policías despedidos), y es muy consistente con la cultura occidental que asume que con la actitud adecuada cualquier persona puede superar cualquier problema. Entre menos oportunidad tengamos de observar la conducta de la persona en un contexto, más cosas atribuiremos a su personalidad.

Es por ello que resulta particularmente útil el desarrollo conceptual de la TASC-C como nuevo modelo analítico de la corrupción policial que plantea esta investigación. Este modelo está basado en las teorías de agencia y es una adaptación del modelo de causación del crimen de Wikström, que permita explicar el fenómeno y formular recomendaciones a partir de él. Se trata de un producto escrito que explica los principales factores, conceptos o variables y las presuntas relaciones entre ellos. Consiste en una serie de afirmaciones generales con consistencia interna que explican un fenómeno en una variedad de entornos y con cierta capacidad de predicción.

Los elementos centrales del modelo TAS-C son (i) la persona; (ii) el escenario; (iii) la situación; y (iv) acción. La interacción entre una persona y un escenario crean una situación (que es una percepción de alternativas de acción y un proceso de decisión) que resulta en una acción (o inacción). La riqueza del modelo desmitifica el rol tan preponderante que asignan otras teorías a los controles formales (particularmente los externos) en el proceso de materialización de un acto corrupto, así como que ayuda a contextualizar mejor el rol de las causas directas de los actos corruptos, separando lo que pueden ser simplemente factores correlacionados (o que serían las causas de las causas) de aquellos factores que sí son directamente causales de la

corrupción. En este modelo, el vínculo entre los factores causales, los controles y los resultados en materia de corrupción policial son muy claros y permiten tomar acción para remover, restringir o cambiar algún ingrediente esencial que reduzca la frecuencia o probabilidad de que ocurra un acto de corrupción.

El segundo capítulo contribuye específicamente a confirmar parcialmente la segunda hipótesis de la investigación, fortaleciendo el entendimiento de cómo el contexto institucional afecta el funcionamiento y resultados de las medidas anticorrupción en una policía. Lo hace ofreciendo una mirada a la policía como institución desde las teorías del nuevo institucionalismo, a través de las cuales explica cómo moldean las instituciones a sus miembros y el funcionamiento de los motores del cambio de estas organizaciones. Se utiliza este marco teórico como referencia para analizar las modalidades de evolución de los casos de estudio de Honduras y Nicaragua, y así explicar cómo estas policías han determinado los valores, procesos, estructuras y demás características de ambas instituciones en la actualidad. Este panorama ha contribuido a entender el presente de las entidades, las características que las definen, e identificar mecanismos de cambio que han dado resultado y pueden eventualmente ser replicados. Se han identificado restricciones que se enfrentarían a la hora de diseñar e implementar estrategias de control de la corrupción policial a futuro.

El análisis ha evidenciado que las políticas de control de corrupción no son ajenas al entorno institucional. Las características institucionales constituyen entornos que pueden ser más o menos favorables para las políticas anticorrupción que se implementan y afectan sus probabilidades de éxito. Estos entornos deben ser considerados detenidamente a la hora de identificar las acciones anticorrupción que se deseen implementar. Su análisis complementa al TAS-C planteado en el capítulo I, en el sentido de que permite comprender mejor los procesos de construcción de las reglas morales del escenario institucional (cuanto incentivan o promueven la corrupción) en el que se desenvuelven los integrantes de las policías, así como de las reglas morales individuales de sus integrantes.

Como se ha visto, el nuevo institucionalismo descansa en las reglas y el control para definir a las instituciones. En este sentido, el rol de las instituciones es regular la conducta de sus integrantes y también en la sociedad. Por tanto, las reglas definen a las instituciones y son también los medios a través de los cuales las instituciones ejercen influencia sobre los individuos.

La mayoría de las corrientes del nuevo institucionalismo reconoce que el cambio es un proceso difícil en las instituciones, particularmente en las organizaciones públicas. Tal como lo plantea el institucionalismo histórico, cuando una organización se embarca en un camino, hay una tendencia inercial para que persistan esas elecciones de política que se tomaron inicialmente. La idea es que las decisiones de política tomadas cuando la institución fue formada, van a tener un efecto continuo y una influencia largamente determinante sobre la organización en el futuro, lo que se conoce como “dependencia del sendero”.

La serie de características de la organización y de las decisiones de política incorporadas desde el diseño, tendrán un impacto sobre el desempeño de las organizaciones, y estos patrones creados desde el inicio persistirán en el tiempo, salvo que alguna fuerza política, lo suficientemente fuerte, venga a cambiar ese equilibrio existente. Es decir, el cambio en las instituciones es difícil y además exógeno.

Sin embargo, algunas acciones deliberadas como la incorporación de nuevos miembros a la institución que traigan valores como los que se quieren imprimir a la institución, pueden traer cambios significativos a los valores dominantes. La cantidad y el nivel de poder en la organización de los nuevos miembros serían factores relevantes a considerar al utilizar ésta como una estrategia deliberada de cambio.

Por las características de la tarea policial, las organizaciones policiales deberían usar el poder normativo para atraer a miembros con motivaciones morales, de manera que se conviertan en organizaciones “integrativas” en las que las personas participan sobre la base de un compromiso con los objetivos de ésta. Esto permite que conceptos como la “lógica de la apropiado”, que le dan a la organización un fuerte poder sobre sus miembros, se vuelvan centrales. En contraste, las organizaciones que usan el poder remunerativo atraen a miembros con motivaciones “calculativas” para sumarse a la organización, y serían instituciones “agregativas”. Esto entraña riesgos de corrupción significativos por la fuerte exposición a “tentaciones” económicas y de otros tipos que implica la función policial.

En el caso específico de las policías de Honduras y de Nicaragua, si bien han sufrido cambios motivados por procesos político-sociales y presiones democratizadoras exógenas, han pasado por procesos de cambio muy dispares.

Por un lado, la Policía de Honduras fue reformada como consecuencia de un proceso democratizador y presiones de la sociedad civil por cambios para mejorar su efectividad y reducir violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, pese a que la opción deliberada de

política tomada durante la coyuntura que dio lugar a su creación en 1998 fue romper con la tradicional naturaleza militar de la entidad y las prácticas corruptas que eran incompatibles con la función policial moderna, otra opción de política tomada en la misma coyuntura, como fue conformar la nueva policía con los mismos miembros del cuerpo policial anterior, sin evaluación o reentrenamiento de por medio para que abandonaran las prácticas que se querían evitar, permitió que se quedara un estrato muy pesado en la cultura de la institución que afectó su desempeño en materia de corrupción. Si bien el cambio “intentado” por la reforma fue un “desplazamiento” de los valores, procedimientos y estructuras anteriores, en la práctica la Ley no se acompañó de medidas estratégicas que permitieran aprovechar la coyuntura crítica y transformar la entidad modificando los estratos de valores no deseados.

En el caso de Nicaragua, las opciones de política adoptadas durante la coyuntura crítica de 1979 marcaron un camino diferente. La entidad arrancó con un contingente de miembros sin conocimiento teórico de la labor policial, pero que ingresaron sin las “malas costumbres” del pasado ni vínculos con grupos corruptos, con buena experiencia en el trabajo con la comunidad y un claro compromiso con romper con las prácticas de violaciones de derechos humanos del pasado. Además, éstos no escogieron ser policías, sino que fueron asignados casi aleatoriamente, evitando cualquier problema de selección adversa en la incorporación de los nuevos integrantes de la policía. Por motivos exógenos a la entidad, se fueron agregando estratos “civiles y democratizadores” adicionales que reforzaron su condición apolítica y apartidista, y en consecuencia su legitimidad. Finalmente, la organización desarrolló un apetito por aprender, probablemente por la cantidad de jóvenes con estudios universitarios que la integraron originalmente, su desconocimiento previo de la tarea policial y la aspiración inicial de “hacer las cosas bien”, sumado al fuerte incentivo institucional para que sus miembros estudien. Este apetito les ha permitido aprender continuamente de su propia experiencia y de la experiencia internacional, y traducir ese aprendizaje en reglas, valores y prácticas más consecuentes con los modelos policiales comunitarios y de orientación a problemas que son más efectivos, y que como se sugiere más adelante, tienen un impacto en el nivel de corrupción de la entidad.

Es necesario reiterar por su importancia coyuntural, las conclusiones relacionadas a los procesos de conversión por los que están pasando los ejércitos en América Latina. Como lo plantean las teorías de la ecológica de poblaciones del institucionalismo sociológico, dado que el entorno es solo capaz de mantener una limitada cantidad de instituciones por restricciones de presupuesto y apoyo político, las organizaciones deben buscar nichos. En estos nichos, en

las organizaciones del sector público, son espacios existen donde hay recursos económicos, apoyo político de las masas y apoyo institucional, además del indispensable marco legal. Por tanto, buscando mantener sus recursos e influencia ante la reducción de la conflictividad externa, muchos ejércitos se están reconvirtiendo a prestadores de servicios de seguridad ciudadana. En varios de los países de la región ya se han dado los cambios jurídicos necesarios para que los ejércitos tengan mandato legal en esta área, mientras que otros aún lo discuten. El uso de las mismas reglas y estructuras militares para los servicios de seguridad ciudadana trae riesgos importantes en materia de violación de derechos humanos y es ineficiente.

En el tercer capítulo se analiza el contexto socio-económico y político de los dos casos de estudio para continuar confirmando la hipótesis de su impacto en el diseño, implementación y resultados de las políticas anticorrupción de las policías. Esto es un ejercicio particularmente importante dado que la teoría TAS-C que se plantea para control de la corrupción policial es una forma de teoría de agencia, sobre las que Rothstein et. al. (2010) sugieren que, particularmente en contextos de alta corrupción, pueden fallar por dilemas sociales y por tanto deben ser complementadas con enfoques de acción colectiva.

Si bien ambos países comparten un elevado nivel de desconfianza en el Estado en general, se observa una marcada diferencia en materia de confianza en la Policía. A diferencia de las comparaciones entre los niveles de confianza entre policías de diferentes países, la comparación entre el nivel de desconfianza en el Estado y el nivel de desconfianza en su policía, permite controlar por factores como nivel de cuestionamiento general de la población específica a sus autoridades o el nivel de corrupción general de la sociedad.

En el caso de Nicaragua, al contrario de lo que ocurre en Honduras, se aprecia una mayor confianza en la institución policial que en el resto del Estado, lo que sugiere que es una institución diferente, que se destaca en su propio contexto por presentar considerablemente menores niveles de corrupción que el resto de las instituciones públicas de su país. Es decir, aún en contextos de baja confianza general en el Estado, es posible contar con instituciones policiales confiables.

La explicación de este fenómeno es compleja y para ello se recurrió a los enfoques de acción colectiva. Los sistemas que surgen para controlar dilemas sociales de primer orden son bienes públicos en sí mismos, que a su vez son llamados “bienes públicos de segundo orden”. Esto es así porque los actores tienen incentivos para comportarse como “polizones”, pues pueden beneficiarse del sistema sancionatorio sin contribuir a la creación o al funcionamiento del

mismo, o pueden incluso querer que no funcione, y en consecuencia son provistos de manera sub óptima. Este sería el caso de todas las entidades de control y supervisión que se crean en el Estado, como las policías, que son desarrolladas para resolver problemas de bienes públicos de primer orden. Las Entidades de Fiscalización Superior y los órganos de control de la corrupción de las entidades públicas surgirían entonces como “dilemas sociales de tercer orden”, porque surgen para resolver un dilema social de segundo orden. Ellos son “los controladores de los controladores”. En el caso de las policías, el bien público de primer orden que nacen para proteger las policías sería la “convivencia social pacífica”, mientras que el bien público de tercer orden que protegen las oficinas anticorrupción sería “el cumplimiento de los deberes de la función”.

El problema en estos dilemas sociales es que hay actores (internos y externos) que se comportan como “polizones” y no contribuyen al funcionamiento del bien público de segundo y tercer orden, sino que además no les interesa que funcione el bien común, por lo que activamente se preocupan por que no funcione el sistema de control para proteger sus intereses individuales en desmedro de los intereses colectivos, introduciendo una asimetría de intereses. Las soluciones de sanción y en el extremo exclusión de los miembros que incumplen, parecen insuficientes si los incentivos no cambian, pues seguirán apareciendo nuevos actores interesados en que no funcione el bien público creado.

En contextos donde la corrupción es la conducta esperada, no existen mecanismos que castiguen a los “no cooperadores”, y hay baja confianza, la inercia del sistema será hacia la “no cooperación” y los beneficios sociales reducidos, es decir, habría alta corrupción. Además, los problemas de corrupción en estos casos pueden generar situaciones en las que no se encuentran actores que actúen como “principal” dispuestos a hacer cumplir los sistemas de control previstos, que serían entonces dilemas sociales de segundo orden.

Esto no significa que todos los actores sean por definición corruptos. Sino que por los problemas de racionalidad limitada que hacen la conducta del individuo altamente dependiente de las expectativas compartidas de como los otros individuos van a actuar, la corrupción puede ser la estrategia por la que cualquier actor racional probablemente optaría, dependiendo de cuantos otros individuos en la misma sociedad se espera que sean corruptos. En tanto que se espere que un gran número de actores “jueguen sucio”, todos tienen algo que ganar personalmente de actuar corruptamente como ocurriría con “el dilema de los comunes”, cayendo entonces en una “trampa social”.

En consecuencia, en un contexto en el cual la corrupción es la conducta esperada, sencillamente no habrá actores dispuestos a asumir el rol de controlar la corrupción. En este contexto, aun cuando haya información perfecta y todos colectivamente sepan que pierden por la corrupción como sociedad y la condenen moralmente, si se espera que todos los demás “jueguen sucio”, todos “jugarán sucio”. La falta de un “principal benevolente” haría que cualquier sistema de control de la corrupción basado en la teoría de agencia sea inefectivo.

Al contrastar estos principios con los casos, se observan que en Honduras hay niveles de corrupción policial más difundidos que en Nicaragua. La expectativa ciudadana es que el policía es corrupto y por tanto tampoco tiene incentivos para no ser corrupto, por el contrario, adecúa su conducta a lo que la sociedad espera de él. Esto plantea un problema de acción colectiva importante para la policía hondureña, colocándola en una “trampa social”. Se ha generado una situación donde los policías actuando como agentes racionales, maximizando su beneficio personal de corto plazo, adecuarían su conducta y actuarían como corruptos.

En el caso de Nicaragua, la expectativa social y política es a la inversa, se espera que el policía sea honesto y que refleje un cierto conjunto de valores asociados al luchador revolucionario y esto genera un círculo virtuoso. Lo más interesante es que esto también ocurre en un contexto de alta percepción de corrupción y desconfianza en el Estado, contexto en el que la teoría sugeriría que no habría “principales con principios” que hagan funcionar las políticas anticorrupción basadas en teorías de agencia. Por tanto, el caso sugiere que no necesariamente los principales “no actuarían con principios” ante dilemas sociales de tercer orden (como sería la corrupción policial) si es que éste dilema agrava un dilema social de segundo orden (inseguridad) que es considerado negativo para los intereses de los principales. Es decir, no es generalizable la propuesta de Rothstein et. al. (2010) en este contexto.

Pero a pesar de la “trampa social” en la que se encuentra la policía de Honduras, esto no significa que esté todo perdido. Según la teoría de la dependencia del sendero, el círculo vicioso en que se encuentra el país no le permitiría resolver la situación de corrupción de las fuerzas policiales, pero en el capítulo anterior se vio cómo es posible, introducir cambios aún a pesar de la inercia de las decisiones iniciales.

En el caso de Nicaragua el fenómeno es a la inversa. Luego de la caída del Régimen de Anastasio Somoza en 1979, con la reinversión de la policía y las acciones posteriores para su democratización, el país logró tomar decisiones correctas en materia de seguridad ciudadana

que la encaminaron hacia un círculo virtuoso que se ha mantenido en el tiempo. El reto en este caso es cómo mantener el curso a pesar de las presiones externas.

El cuarto contribuye a despejar la hipótesis sobre la efectividad de las estrategias anticorrupción basadas en variables múltiples versus las que se enfocan en las fallas morales de los policías individuales.

Del análisis de los casos se observa que Honduras ha implementado tradicionalmente una política represiva para abordar el fenómeno de la delincuencia. Ha sido pionero a nivel regional en la aprobación de leyes para implementar políticas como “Tolerancia Cero” y “Mano Dura”, que buscaban acabar con el crimen mediante el encarcelamiento de los miembros de las “maras” que eran acusadas de ser las responsables de la violencia y la inseguridad. Similar enfoque estratégico ha asumido el Estado en sus medidas anticorrupción a través de la principal acción tomada en esta materia, como fue la creación de la DIECP. Buscan acabar con la corrupción policial expulsando a los policías corruptos, que son considerados los responsables de la corrupción en la policía. Es decir, han asumido en la práctica un modelo anticorrupción del tipo “Teoría de las Manzanas Podridas”.

Por su parte, el enfoque estratégico de la función de asuntos internos de la Policía de Nicaragua es el mismo que el del resto de la entidad, el denominado Modelo Comunitario Proactivo. Por tanto, su trabajo está relacionado con la comunidad y está basado principalmente en la prevención y en el análisis de grupos de problemas o situaciones personales y del ambiente de trabajo que potencialmente pueden generar riesgos, en este caso, de corrupción. Es decir, en la práctica han asumido un modelo anticorrupción de variables múltiples del tipo TAS-C.

Esta observación, sumada a las diferencias encontradas en los capítulos anteriores en los niveles de confianza en cada policía (en términos absolutos y relativos cuando se le compara con la confianza en el resto del gobierno) y la casuística de inconductas funcionales tan diferente en las dos policías como se ha descrito en este capítulo, permite confirmar que los modelos de variables múltiples para el control de la corrupción tienen mejores resultados que los modelos que se enfocan en las fallas morales de los policías individuales.

Otra observación de interés se presenta con relación al bajo número de denuncias disciplinarias registradas en Honduras en comparación con el alto número de denuncias que procesa anualmente la Policía de Nicaragua, contradice la observación de Macyntire et al. planteada al inicio de esta investigación de que a pesar de su ambigüedad, las denuncias sí sirven como barómetro de inconductas funcionales, es decir, que los mayores números de quejas son normalmente

indicativas de problemas reales de conducta. El análisis de la evidencia de los dos casos bajo estudio, sugiere que la gran diferencia en la cantidad de denuncias recibidas obedece más a otros factores como la desconfianza en la policía y en su sistema sancionatorio que en una diferencia objetiva entre los niveles de inconducta funcional en ambas instituciones. Una lectura rápida de ambas magnitudes podría dar lugar a conclusiones equivocadas. El planteamiento de Macyntire et. al. podría ser válido para comparaciones longitudinales en la misma institución a lo largo del tiempo, pero no para comparaciones transversales entre dos instituciones con niveles de confianza tan diversos. Aún en el caso de un estudio longitudinal, habría que evaluar si se han realizado reformas al sistema de control o si ha cambiado por otros factores exógenos la confianza en la institución para poder asumir, como lo hacen Macyntire et. al., que el cambio en el nivel de denuncias obedece a cambios en los problemas de conducta en la institución.

Se observa además una fuerte y consistente relación en ambos casos entre la estrategia institucional de abordaje del crimen y la estrategia institucional anticorrupción.

El análisis de los casos sugiere de manera consistente que el control de la corrupción policial requiere de esfuerzos en múltiples frentes, no solo en los sistemas de control. Las estrategias anticorrupción más efectivas comprenden acciones que parten desde la incorporación de nuevos miembros a la institución. Sin embargo, se observa todavía que en muchas de las policías de la región no hay criterios objetivos para la selección de nuevos reclutas y se establecen requisitos de entrada muy bajos para los nuevos aspirantes. Los requisitos muy bajos de entrada son problemáticos porque exacerban los problemas de “racionalidad limitada”, que ya de por sí es compleja en la función policial donde se tiene que tomar decisiones muy rápido y con poca información. Según este concepto, a diferencia de lo que plantean teorías como las de la elección racional, las personas enfrentan problemas a la hora de tomar decisiones, pues resulta imposible comprender y analizar toda la información que es potencialmente relevante a la hora de tomar una decisión. Esta capacidad es además limitada por (i) el poco tiempo disponible para tomar una decisión, (ii) la capacidad mental para procesar información, y (iii) lo limitado de la información (poca y poco confiable) sobre diferentes alternativas y sus consecuencias que tiene a su disposición a la hora de decidir. Es por esto que las personas deben recurrir a una serie de mecanismos que facilitan la toma de decisiones. Es en estos contextos donde la “lógica de lo apropiado”, las rutinas (o hábitos como se definieron en el TAS-C), los procedimientos operativos estándar y los símbolos que definen la institución, le

dan a los miembros de la organización parámetros para definir sus conductas. Por tanto, en el caso de las policías, estos parámetros se vuelven particularmente importantes.

Los individuos traen consigo una serie de valores que han aprendido de la sociedad cuando entran a las organizaciones. Estos valores puede que no sean consistentes con los valores que se esperan de su nuevo rol dentro de la institución. La forma de minimizar el riesgo de incorporar nuevos miembros con valores contrarios a los de la institución, es con criterios estrictos de entrada para nuevos individuos.

En caso de que este proceso de selección inicial falle, los procesos de capacitación y socialización internos de la institución se encargarían de ajustar esos valores reforzando la “lógica de lo apropiado” en sus miembros. Este sería el tipo de dinámica de modelamiento de valores que regiría dentro de una entidad como la policía, en que los miembros a la hora de tomar una decisión piensan más en lo que “es apropiado para la institución” que en las consecuencias que el hecho tendría para la persona como individuo. En muchos casos esa decisión les puede costar su vida.

Si aún estos medios no funcionan, los mecanismos formales e informales de control de conductas desviadas podrían corregir los casos inevitables de individuos que ingresaron con valores o percepciones diferentes a los de la institución. Pero si estos mecanismos tampoco son efectivos, como en el caso de Honduras, donde los mecanismos de control tampoco ofrecen consistencia en la aplicación de las sanciones, hay un amplio espacio para la arbitrariedad y para el favoritismo en la aplicación de sanciones. Este trato diferenciado podría estar asociado a intereses especiales o a la política. Por lo tanto, el sistema al no ser predecible que a una conducta prohibida le sigue una sanción, pierde a fin de cuentas la capacidad de disuasión efectiva que deben tener los sistemas de control.

El resultado no es para nada alentador, prediciendo posibles cambios en los valores de la institución hacia rumbos muy alejados de lo que se esperaría de la función policial en democracia.

Otro elemento importante que se ha observado en los casos es las diferencias en las esferas de control, es decir, la relación cuantitativa entre superiores y subordinados. Si bien no existe un consenso sobre el número óptimo que deberían tener las esferas o tramos de control (número de empleados que reportan a un supervisor), la teoría clásica de la administración sugería un número relativamente reducido (aproximadamente 6-8 personas) mientras que las teorías más recientes se inclinan hacia esferas más amplias, pues estas darían lugar a organizaciones más

planas y más económicas, las decisiones se tomarían más rápido y hay más espacio para la creatividad. Sin embargo, para que estas esferas amplias funcionen hay ciertas condiciones mínimas. Debe haber políticas claras de lo que se espera del personal, administradores con muy buen nivel gerencial y subordinados muy cuidadosamente seleccionados. Pero los tramos estrechos también tienen su mérito, con razones que son particularmente atractivas para una organización como la policía: permiten una estrecha supervisión, estrecho control, rápida y una frecuente comunicación entre el empleado y su supervisor.

El tamaño óptimo del tramo de control depende entonces de varios factores: similitud y complejidad de las tareas de los supervisados, la proximidad física con los supervisados, el grado de estandarización de los procesos y el estilo preferido del administrador. Otros sugieren también que las aptitudes o capacidades de los subalternos y de los administradores son un factor a considerar en el dimensionamiento de los tramos de control. La lógica entonces parece muy intuitiva: es más sencillo supervisar actividades rutinarias, parecidas, fácilmente observables, y que son realizadas por personal muy competente. Entre más cerca esté una organización de estas condiciones, más amplios serán los tramos de control, y entre más se aleje de estas características, más reducidos deberán ser.

Si analizamos la tarea policial, como se ha mencionado anteriormente, es una tarea que parece similar pero presenta retos muy diversos en su ejecución. La tarea preventiva no se ejecuta en el escritorio, se ejecuta en el campo lejos del supervisor, los procesos de intervención pueden llegar a ser estandarizados en algunos casos (como Nicaragua), aunque no así en otros (como Honduras), pero igual su implementación es altamente diversa. La capacidad de los subalternos es otro factor relevante, y este depende mucho de los requisitos de ingreso y de la calidad de la capacitación que se les ofrece.

Una reflexión final sobre los sistemas de tipo “Manzana Podrida”. Al estar enfocados exclusivamente en la sanción o “en la implementación de procesos constantes de depuración policial”, son más amenazantes para los miembros de la policía que los modelos de variables múltiples. Esta condición representa dificultades adicionales para su funcionamiento, como se ha observado en el caso de Honduras, tales como una fuerte resistencia para su operación desde los “agentes” hasta el “principal” mismo, que según describen los observadores, tienen una influencia recíproca en este caso. Esta resistencia al funcionamiento del bien público “cumplimiento de los deberes de función” puede ser por acción u omisión, sea a través de la separación de los funcionarios que aplican sanciones, la falta de asignación de recursos adecuados (normas, dinero, personal) para el funcionamiento de las instituciones, o por

inacción por parte de las autoridades responsables del control de su funcionamiento, describiendo una verdadera “trampa social” en la que diversos actores omiten contribuir a que el “bien público” funcione, incluido el “principal” que tampoco cumple su rol.

En consecuencia, tatar de resolver el problema de corrupción solo sacando a malos elementos “manzanas podridas” es una estrategia ineficaz. Muchos intereses en juego que impiden que el proceso de depuración sea efectivo. Por las condiciones del entorno y de la tarea, los nuevos seguirán cometiendo actos de corrupción. El extremo sería sacar a “todas las manzanas de la canasta”, pero los nuevos miembros de la institución pronto volverían a las mismas prácticas si no se toman otro tipo de medidas que cambien el equilibrio en que está la institución.

Por su parte, el modelo más integral de la Policía de Nicaragua ha tenido resultados más efectivos. Si bien el planteamiento del modelo TAS-C es nuevo, en el caso se observa que, por una razón u otra, la Policía de Nicaragua ha aplicado diferentes elementos esta teoría, y los resultados validan el modelo.

Una nota final con respecto a la transparencia en la lucha contra la corrupción. A menos que haya consecuencias asociadas a inconductas funcionales identificadas, el monitoreo y la publicidad de información no van a garantizar la sostenibilidad de los resultados al largo plazo. Si bien revelar información sobre malas prácticas puede modificar la conducta de los agentes inicialmente, salvo que publicar esa información tenga consecuencias, sea a través de condenas, despidos, acciones disciplinarias o desaprobación moral, las ganancias de publicar la corrupción pueden ser muy cortas. En ausencia de consecuencias, es probable que las actividades de corrupción sean reasumidas. Estos casos sugieren además que en los casos donde la impunidad es la regla, la corrupción será común.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, Revistas, Papers, Ponencias

- ADB/OECD (2000). Progress in the fight against corruption in Asia and the Pacific. Dec 2000.
- Aboal, D., Campanella, J., Lanzilotta, B. (2013). Costos del Crimen en Uruguay. IDB Working Paper Series. N° IDB-WP-408. 50 p.
- Acevedo, Carlos. (2008). Los costos económicos de la violencia en Centro América. Consejo Nacional de Seguridad Pública, El Salvador. 22 p.
- Agüero, J. (2013). Causal Estimates of the Intangible Costs of Violence Against Women in Latin America and the Caribbean, IDB Working Paper Series N° IDB-WP-414. 33 p.
- Ahmad, N.; Hubickey V.; McNamara Francis, Batista F (2011), La confianza en la Policía Nacional, en Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, Número 59, Vanderbilt University, 11 p.
- Banco Mundial (2009). Strengthening Performance Accountability in Honduras. Volumen II. Background Chapters. Marzo, 2009, 303 p.
- Banco Mundial (2011), Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Desafío para el Desarrollo. Banco Mundial. 40 p.
- Barker, Tom. Police ethics: crisis in law enforcement.
- Bautista Lara, F.J. (2006). Policía, Seguridad Ciudadana y Violencia en Nicaragua (Breves ensayos y un testimonio). 3era Ed., Managua, Ediciones PAVSA.
- Bayley, D. (2001). Democratizing Police Abroad: What to do and how to do it. National Institute of Justice, US Department of Justice.
- BID y PNUD (2013). Los costos del crimen y la violencia - Análisis de los casos de Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay.
- Boyce, Gordon; Davids, Cindy (2009). Conflict of Interest in Policing and the Public Sector: Ethics, integrity and social accountability. Public Management Review, Vol.11(5), p.601-640 [Peer Reviewed Journal]
- Close, Daryl; Meier, Nicholas. Morality in Criminal Justice: An Introduction to Ethics.
- Cooper, Jonathon A (2012). Noble cause corruption as a consequence of role conflict in the police organisation. Policing and Society, Vol.22(2), p.169-184 [Peer Reviewed Journal].

Integrity in the Philadelphia [Pennsylvania] Police Department, 1991 1998 and 2000. [Computer file]. ICPSR version. Boston, MA.

- Corbacho, A., Philipp, J. Ruiz, M. (2012). Crime and Erosion of Trust: Evidence for Latin America, IDB Working Paper Series N°IDB-WP-344. 35 p.
- Corporación Latinobarómetro (2010). Informe 2010. Santiago.
- Cruz, José Miguel (2010). Mala Conducta Policial y Democracia en América Latina. En Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2010 (Num.33). Universidad de Vanderbilt.
- Dammert, Lucía; Malone, Mary Fran T. (2002) “Inseguridad y Temor en la Argentina: El Impacto de la Confianza en la Policía y la Corrupción sobre la Percepción Ciudadana del Crimen”. En Desarrollo Económico – Revista de ciencias Sociales, vol. 42 No 166 (Julio-Septiembre 2002), pp. 285-301.
- Demoscopia S.A (2007). “Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral”. Guatemala.
- Di Tella, R., MacCulloch, R., Ñopo, H. (2008). Happiness and beliefs in criminal environments. IDB Working Paper Series # 662. 46 p.
- Foro Económico Mundial (2011). The Global Competitiveness Report 2010-2011.
- Frühling, Hugo (2009). “Luces y sombras en la reforma policial latinoamericana”. Guatemala. Revista Análisis Político. Año 3, No. 2 Septiembre – Diciembre. Fundación Konrad Adenauer. Pág. 27.
- Ajzenman, N., Galiani, S., Seira, E. (2014), On the Distributive Costs of Drug Related Homicides. IDB Working Paper Series N° IDB-WP-471. 38 p.
- García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón. (1997). Curso de Derecho Administrativo Tomo I, 8va Edición, Madrid, Editorial Civitas, 823 p.
- García Mejía, Mauricio (2011). Metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en programas de seguridad ciudadana, en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 49, pp 5-56.
- Graham, C., Chaparro, C. (2011). Inseguridad, salud y bienestar: Una exploración inicial basada en encuestas sobre felicidad en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, 112 p.
- Greene, Jack R., Piquero, Alex R., Hickman, Matthew J. y Lawton, Brian A (2004). Police integrity and accountability in Philadelphia: Predicting and assessing police misconduct. National Institute of Justice, Washington D.C.

- Hausmann, Ricardo; Rodrik, Dani; Velasco, Andrés (2005): “Growth Diagnostics”. Manuscript, Inter-American Development Bank.
- Hernández Valle, Rubén (1993). El Derecho de la Constitución – Volumen I. Editorial Juricentro, San José, 633 p.
- Hernández Valle, Rubén (1994). El Derecho de la Constitución – Volumen II. Editorial Juricentro, San José, 723 p.
- Hobbes, Thomas (2004). Leviathan. Barnes & Noble, 474 p.
- Ibañez, A, Rodríguez C., Zarruk D. (2013). Punishment, Crime and Schooling Decisions: Evidence for Colombian Youth. IDB Working Paper Series N° IDB-WP-413, 44 p.
- Inglehart, R. y Welzel, C. (2005), Modernization, Cultural Change and Democracy: the Human Development Sequence, Cambridge, Cambridge University Press, 42 p.
- Ivković, Sanja Kutnjak; O’Connor Shelley, Tara (2006). Police Integrity: Report to Czech Police.
- John Stuart Mill, A System of Logic, Ratiocinative and Inductive. Vol. 1. 1843
- Kelsen, Hans (1987). Teoría Pura del Derecho. 24ª. ed de la edición en francés de 1953. EUDEBA, Buenos Aires, 248 p.
- Klockars, Carl B., S. Kutnjak Ivkovich, W.E. Harver, and M.R. Haberfeld (2000), The Measurement of Police Integrity, NIJ Research in Brief, Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, May 2000.
- Klockars Carl B.; Ivković, Sanja Kutnjak; Haberfeld, Maria R. (2004) The contours of police integrity. Sage publications, 297 p.
- Klockars Carl B.; Ivković, Sanja Kutnjak; Haberfeld, Maria R. (2005). Enhancing police integrity. Department of Justice, National Institute of Justice, December 2005, 16 p.
- Kollock, P. (1998). Social Dilemmas: The Anatomy of Cooperation. Annual Review of Sociology, Volumen 24, pp 183-214.
- Lagos, M., Dammert, L. (2012). La Seguridad Ciudadana – El Problema principal de América Latina, Corporación Latinobarómetro, 61 p.
- Lahue, Lori; Ruiz, Jim; Clarke, Pam (1999). “Serotonin: What role has it in the making of a rotten apple”, en Journal of Police and Criminal Psychology, Volume 14, Number 2, pp. 20-28.

- Beetham, David; Carvalho, Edzia; Weir, Stuart (2008). Assessing the Quality of Democracy - An Overview of the International IDEA Framework. Editor: Todd Landman. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 33 p.
- Locke, John (1690). Second Treatise of Government. Project Gutenberg EBook, posted 2010.
- Londoño, J., Guerrero, R. (1999). Violencia en América Latina Epidemiología y Costos. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo R-375.
- Macintyre, Stuart, Prenzler, Tim, Chapman, Jackie (2008). Early intervention to reduce complaints: an Australian Victoria Police initiative, International Journal of Police Science & Management Vol. 10 No2, Pgs. 238-250.
- Manacorda, M., Foreauz, M. (2013). The Effect of Violence on Birth Outcomes: Evidence from Homicides in Rural Brazil. IDB Working Paper Series N° IDB-WP-416. 29 p.
- Maxwell, Joseph A. (2013). Qualitative Research Design: An Interactive Approach Third Edition. SAGE Publications. 232 p.
- McCauley, Lucy (1992). "Dealing with Corruption in the Police Force of La Paz". C16-92-1104.04. Boston: Kennedy School of Government Case Program.
- Mintzberg, Henry (1994). Diseño de Organizaciones Eficientes.
- Mohor, Alejandra; Frühling, Hugo. (2006). Reflexiones en torno a la corrupción policial. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile.
- Montesquieu (2012). El Espíritu de las Leyes. Edición original en Francés de 1762. Ediciones Brontes. Barcelona, 374 p.
- Moore, M. (2000). Creating Public Value: Strategic Management in Government. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. 402 p.
- Mulgan, Geoff (2012), Government with the people: the outlines of a relational state. In The Relational State: How recognizing the importance of human relationships could revolutionize the role of the State. Institute for Public Policy Research, London. pp. 20-34.
- Myers, David G. (2002). Social Psychology. McGraw Hill, 7a edición, New York, 649 p.
- Newburn, Tim (1999) "Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature", Police Research Series Paper 110. Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, 56 p.
- Nye, J. (1889) "Political Corruption: A Cost Benefit Analysis in Political Corruption: A Handbook", A.J.

- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. Presidential Address, American Political Science Association, 1997. In American Political Science Review, Vol 92, No1.
- Peters, Guy (2012). Institutional theory in political science: the new institutionalism. 3era edición, The Continuum International Publishing Group, New York, 222 p.
- Pharr, Susan J., Putnam, Robert D., Dalton, Russell J. (2000). A Quarter-Century of Declining Confidence. En Journal of Democracy, Volume 11, Number 2, April 2000, The Johns Hopkins University Press, pp. 5-25.
- Porter, L. E., & Warrender, C. (2009). A multivariate model of police deviance: examining the nature of corruption, crime and misconduct. Policing and Society, pp. 79 - 99.
- Quinton, Paul y Miller, Joel (2003). Promoting ethical policing: Summary findings of research on new misconduct procedures and police corruption. Home Office Online Report No 12, London.
- Robles, G. Calderón, G., Magaloni, B. (2013). Las Consecuencias Económicas de la Violencia del Narcotráfico en México. IDB Working Paper Series N° IDB-WP-426. 49 p.
- Rothstein, B.; Persson, A.; Teorell, J. (2010). The Failure of Anti-Corruption Policies – A Theoretical Mischaracterization of the Problem. QoG Working Paper Series 2010:19. Quality of Government Institute. Göteborg, 28 p.
- Rothstein, B., Teorell, J. (2012). Getting to Sweden: Malfeasance and Burocratic Reforms 1720-1850. QoG Working Paper Series 2012:18. Quality of Government Institute. Göteborg, 37 p.
- Rousseau, J.J. (1999). El Contrato Social. Jorge a Mestas Ediciones, Madrid, 156 p.
- Salomón, Leticia (2004). El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía. PNUD, Tegucigalpa, Honduras, febrero de 2004, 38 p.
- Samuel Walker, Geoffrey P. Alpert, and Dennis J. Kenney (2001), Early Warning Systems: Responding to the Problem Police Officer. US Department of Justice, National Institute of Justice, 8 p.
- Sapat, Austin (1975). The Knapp Comission Report on Police Corruption. En American Political Science Review. Vol 69, No3 (Sep 1975), pp. 1036-1038. American Political Science Association.
- Sarre, Rick; Das, Dilip K.; Albrecht, Hans-Jörg. Policing corruption: international perspectives.

- Savendoff, William D. (2008). The impact of information and accountability on hospital procurement corruption in Argentina and Bolivia. Anti Corruption Resource Centre.
- Savona, Ernesto Ugo (2006) “Metodología para medir la probabilidad de que se produzca un acto determinado de la delincuencia organizada”, Naciones Unidas. Foro sobre el Delito y La Sociedad, Volumen 5, número 1.
- Seligson, M. (2006). The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. World Development Vol. 34, No. 2, pp. 381-404.
- Shane, J. (2010), Key Administrative and Operational Differences in the Police Quasi Military Model, in Law Enforcement Executive Forum. John Jay College of Criminal Justice.
- Shane, J. (2012). Police Employee Disciplinary Matrix: An Emerging Concept. Police Quarterly Sage, 1-30 p.
- Sherman, L. (1998). Evidence-Based Policing. Ideas in American Policing. Police Foundation.
- Skogan, Wesley G. and Meares, Tracey L (2004). “Lawful Policing” en Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 593, To Better Serve and Protect: Improving Police Practices, May, 2004, Sage Publications, pp. 66-83
- Sparrow, Malcolm (2000). The Regulatory Craft: controlling risks, solving problems, and managing compliance. The Brookings Institution, Washington D.C., 346 p..
- Sparrow, Malcolm (2011). “Governing Science” en New Perspectives in Policing, Enero 2011, Harvard Kennedy School/National Institute of Justice, 36 p.
- Sparrow, Malcolm (2012). The Character of Harms: operational challenges in control. Cambridge University Press, New York, 264 p.
- Stiglitz, J. (1995). La Economía del Sector Público, 2da edición. Antoni Bosch Editor, Barcelona, 825 p.
- Tudela, Patricio (2011). Policía, Accountability y Control Interno: Líneas de Acción para un Mejor Desempeño Policial. Fundación Paz Ciudadana, Santiago, Chile, 151 p.
- Vallejo, Antonio R. (1882) Compendio de la historia social y política de Honduras: aumentada con los principales acontecimientos de Centro-America. Tegucigalpa, Tomo I. República de Honduras, Tipografía del Gobierno.
- Vara-Horna, A. (2013). Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú. Universidad de San Martín de Porres & Agencia de Cooperación Alemana GIZ. Lima.

- Vetter, D., Beltrao. K, Massena, R. (2013). The Impact of the Sense of Security from Crime on Residential Property Values in Brazilian Metropolitan Areas. IDB Working Paper Series N° IDB-WP-415. 65 p.
- Weyland, Kurt, “Toward a new Theory of Institutional Change”, World Politics 60, Enero 2008, pp 281-314.
- Wikström, Per-Olof H (2006). Individuals, settings, and acts of crime: situational mechanisms and the explanation of crime. En “The Explanation of Crime: Context Mechanisms and Development”. Pp 61-107
- Wikström, Per-Olof H, Treiber, Kyle (2007). “The Role of Self-Control in Crime Causation: Beyond Gottfredson and Hirschi's General Theory of Crime”, en European Journal of Criminology 2007; Volume 4; pp 237-264.
- Wikström, Per-Olof H (2010). Explaining Crime as Moral Actions. In p.p 211-239.
- WOLA (2009). ¿Proteger y Servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica. Washington DC., 55 p.
- Yin, Robert K. (2014). Case Study Research: design and methods. 5ta edición. Sage Publications, California, 282 p.

Reportes, Documentos Oficiales

- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). “Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana”. GN-2535
- CIET (2014). Percepción de Corrupción de Servicios Públicos: 6ta Auditoría Social. CIET International Nicaragua, Managua, 60 p.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, OEA, 116 p.
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (2002). Estado General de los Derechos Humanos en Honduras. http://app.conadeh.hn/Anual2013/informes/CONADEH_2002.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Servellón García y otros vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006.
- Dirección General de la Policía Nacional de Honduras (2012). Boletín de Incidencia Delictiva y Accionar Policial Anual. Enero– Diciembre 2012. http://transparencia-seguridad.gob.hn/finanzas/2013/BOLETIN_2011-2012.pdf Visitado el 22/02/2015 07:22 p.m.

- MESICIC/OEA (2013). Cuestionario en relación con la disposición de la Convención Interamericana contra la Corrupción seleccionada para ser analizada en la cuarta ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la primera ronda. Washington, DC.
- Policía Nacional de Nicaragua (2008). Compendio de Política Integral Policía Comunidad y Derechos Humanos. Managua, 188 p.
- Policía Nacional de Nicaragua (2011). Sistematización del Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua. Editorial Kriptos, Managua, 65 p.
- Policía Nacional de Nicaragua (2013). Anuario Estadístico 2013. Managua.
- Transparencia Internacional (2013). “Arrestando la Corrupción Policial. La experiencia mundial en esfuerzos de reforma de corrupción policial”.
- Transparencia Internacional (2013). Combatir la corrupción y la impunidad es básico para enfrentar el problema de las drogas y el narcotráfico en las Américas. http://www.transparency.org/news/pressrelease/20130605_combatir_la_corrupcion_y_la_impunidad_es_basico_para_enfrentar_el visitado el 01/03/2015 08:15 p.m.
- United States Department of State. Country Reports on Human Rights Practices for 2011 Honduras. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. <http://www.state.gov/documents/organization/186734.pdf> Visitado en 08/11/2013 12:00:07 p.m.
- UNODC (2013). Corrupción en el contexto penitenciario en la República de Panamá- Opinión Técnica Consultiva No. 004/2013, dirigida a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y a la Dirección General del Sistema Penitenciario de la República de Panamá.
- US Department of Justice (2000). The Measurement of Police Integrity.
- US Department of Justice (2001). Principles for Promoting Police Integrity: Examples of Promising Police Practices and Policies, 19 p.

Bases de Datos

- Banco Mundial. Worldwide Governance Indicators.
- Banco Mundial. Enterprise Survey

Diarios, Noticias

- Confidencial (2013). Uso excesivo de la fuerza policial en Nicaragua. Managua. <http://www.confidencial.com.ni/articulo/14602/uso-excesivo-de-fuerza-policial-en-nicaragua>. Visitado 06/01/2014 10:56 p.m.
- El Herald. “Honduras: Hay Amenazas para quienes impulsan cambios en Policía”. <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Amenazas-para-quienes-impulsan-depuracion>. 26 de octubre de 2012. Visitado 04/01/2014 07:21 p.m.
- El Herald. “Policía relata cómo asesinaron al hijo de la rectora y su amigo”. <http://www.laprensa.hn/csp/mediapool/sites/LaPrensa/Honduras/Apertura/story.csp?cid=327962&sid=267&fid=98>. 1 de noviembre de 2012. Visitado 04/01/2014 09:59 p.m.
- <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/DIECP-perdio-control-de-la-depuracion-policial>. Visitado en 11/8/2013 10:45:55 AM.
- Ramsey, Geoffrey (2011). In <http://www.insightcrime.org/news-briefs/ex-security-minister-assassinated-in-honduras>. Visitado en 08/11/2013 11:54:48 a.m.
- Insigtcrime (2013). <http://es.insightcrime.org/analisis/policias-y-tumbes-los-ladrones-de-los-narcos-en-centroamerica>. Visitado 1/6/2014 10:27 PM

Páginas web

- Secretaria de Seguridad de Honduras. http://www.seguridad.gob.hn/dnpp/dnpp_historia.html. Visitado en 04/01/2014 02:41 p.m.
- Policía Nacional de Nicaragua. http://www.policia.gob.ni/?page_id=130 Visitado 02/08/2014 05:31 p.m.
- Foro Nacional de Convergencia. <http://www.fonac.gob.hn/> Visitado 23/08/2014 06:40 p.m.

Normas (Constituciones Políticas, Leyes, Reglamentos, Directivas)

- Decreto N° 155-94. Ley del Foro Nacional de Convergencia. La Gaceta. Tegucigalpa, Honduras. 26/12/1994.
- Decreto N° 156-98. Ley Orgánica de la Policía Nacional. La Gaceta. Tegucigalpa, Honduras. 18/07/1998.
- Decreto N° 67-2008. Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras. La Gaceta. Tegucigalpa, Honduras. 31/10/2008.
- Decreto N° 198-2011. La Gaceta. Tegucigalpa, Honduras. 11/11/2011.
- Decreto N° 04-2012. Comisión de Reforma de la Seguridad Pública. La Gaceta. Tegucigalpa, Honduras. 21/02/2012.

- Decreto N° 89-2012. Ley Especial para la Depuración Policial. La Gaceta. Tegucigalpa, Honduras. 25/05/2012.
- Decreto N° 05-2012. La Gaceta. Tegucigalpa, Honduras. 21/12/2012.
- Decreto N° 202-2012. La Gaceta. Tegucigalpa, Honduras. 21/12/2012.
- Constitución Política de la República de Nicaragua de 19 de noviembre de 1986 y sus reformas. La Gaceta. Managua, Nicaragua. 30/04/1987.
- Ley N° 854. Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua. La Gaceta. Managua, Nicaragua. 10/02/2014
- Ley N° 872. Ley de Organización. Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional. La Gaceta. Managua, Nicaragua. 07/07/2014.
- Ley N° 278. Ley de la Policía Nacional. La Gaceta. Managua, Nicaragua. 28/08/1996.
- Decreto N° 45-92. Ley Orgánica Policía Nacional de Nicaragua. La Gaceta. Managua, Nicaragua. 07/09/1992.
- Decreto N° 26-96. Reglamento de la Ley de la Policía Nacional. La Gaceta. Managua, Nicaragua. 14/02/1997
- Decreto N° 83-2004. Creación de la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. La Gaceta. Managua, Nicaragua. 03/08/2004.
- Decreto N° 51-2012. Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional de Nicaragua. La Gaceta. Managua, Nicaragua. 21/12/2012.
- Acuerdo Ministerial N° 069-2000. Reglamento de Ética de la Policía Nacional de Nicaragua. Managua, Nicaragua. 20/12/2000.
- Disposición 013-97. N° Doctrina Policial de la Policía Nacional de la Nicaragua. Managua, Nicaragua. 13/10/1997.

ANEXOS

ANEXO # 1 – ANALISIS DE LAS MISIONES DE LAS POLICÍAS LATINOAMERICANAS.

Para el análisis de las misiones de las policías latinoamericanas, se realizó una búsqueda vía internet de las declaraciones de misión de las distintas entidades en sus portales institucionales. Esto es importante porque es el medio institucional a través del cual las instituciones declaran oficialmente al público “lo que son”. Se verificó que estas coinciden mayoritariamente con las misiones declaradas por las respectivas normas de creación o por las constituciones políticas correspondientes.

MISIONES DE LAS POLICÍAS DE AMERICA LATINA

BOLIVIA. POLICIA BOLIVIANA

...como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Ejerce la función policial de manera integral, indivisible y bajo mando único, de conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Boliviana y las demás leyes del Estado. / Como institución no delibera ni participa en acciones política partidarias, pero individualmente sus miembros gozan y ejercen sus derechos ciudadanos de acuerdo con la ley. / Las Fuerzas de la Policía Boliviana dependen de la Presidenta o del Presidente del Estado por intermedio del Ministerio de Gobierno.

<http://www.policia.bo/v.php>

BRASIL. POLICIA FEDERAL

El Departamento de la Policía Federal (DPF) es una institución de policía brasileña, subordinada al Ministerio de Justicia, cuya función, según la Constitución de 1988 es investigar los delitos contra el orden político y social, o en detrimento de los bienes, servicios e intereses de la Unión Federativa o de sus entidades autárquicas y empresas públicas, así como otros delitos con efectos interestatales o internacionales y exija una represión uniforme, según disponga la ley; Prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, el contrabando, sin perjuicio de la acción y otras agencias gubernamentales en sus ámbitos de competencia; Ejercer las funciones de policía marítima, aeroportuaria y de fronteras; Ejercer las funciones de policía judicial. / La Policía Federal ejerce, con exclusividad, la Policía Judicial de la Nación, respetando los principios constitucionales. / Dedicada a la protección de la patria, a través de innumerables operaciones de lucha contra el crimen organizado, crimen cibernético, la corrupción, lavado de activos, tráfico de personas, tráfico de drogas, de armas y robo de cargas, lo que se evidencia en el escenario mundial, y viene volviéndose referencia mundial en seguridad pública. Presta servicios de protección a dignatarios, emisión de pasaportes a ciudadanos, control de las fronteras, puertos y aeropuertos, control de sustancias químicas que pueden ser utilizadas para la fabricación de estupefacientes, fiscalización de las empresas de seguridad, dentro de otras atribuciones.

http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m3p2_content&content_id=44088

CHILE. CARABINEROS

Día y noche al servicio de la comunidad, velando por la tranquilidad de las personas donde quiera que estén. Desde la pampa hasta las zonas más australes, ayudando a resguardar nuestra Patria y prestando ayuda oportuna y desinteresada a quien lo requiera. Eficacia, profesionalismo, vocación y responsabilidad, eso es ser Carabineros de Chile

<http://www.carabineros.cl/#>

COLOMBIA, POLICÍA NACIONAL

“La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/Comando_depto_cundinamarca/Misi%F3n,Tab1

COSTA RICA. FUERZA PÚBLICA

“La Fuerza Pública vela por la seguridad y el ejercicio de los derechos y libertades de todo ser humano en alianza con la comunidad”

<http://www.fuerzapublica.go.cr/mision-vision/>

ECUADOR. POLICIA NACIONAL.

La Policía Nacional es una Institución de Carácter Civil, Armada, Técnica, Jerarquizada, Disciplinada, Profesional y Altamente Especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

<http://www.policiaecuador.gob.ec/mision/>

EL SALVADOR. POLICIA NACIONAL CIVIL

Créase la Policía Nacional Civil de El Salvador, que tendrá por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir y combatir toda clase de delitos; mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos. No existirá ningún otro cuerpo policial armado con competencia nacional.

<http://www.jurisprudencia.gob.sv/documentosboveda/d/2/1990-1999/1992/08/88a28.pdf>

GUATEMALA. **Policía Nacional Civil**

La Policía Nacional Civil es una institución profesional y jerarquizada, ajena a toda actividad política, es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, mantener el orden público y la seguridad interna, ejerce sus funciones durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año. / Proteger la vida y los bienes de

todos, el ejercicio de sus derechos y obligaciones por medio de la prevención, investigación y el combate del delito para contribuir a crear un ambiente de paz y armonía.

http://www.pnc.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=163:pol%C3%ADcia-nacional-civil&Itemid=210

HONDURAS. POLICIA NACIONAL

La Policía Nacional de Honduras es una Institución profesional y permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista, de naturaleza puramente civil, encargada de velar por la conservación del orden público; la prevención, control y combate al delito; protección de la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto respeto a La Ley en general y a los Derechos Humanos.

<http://www.tsc.gob.hn/leyes/ley%20de%20policia%20seccion%20A.pdf>

MEXICO, POLICIA FEDERAL

Prevenir y combatir la comisión de delitos, en apego al marco jurídico, con personal comprometido y calificado, en coordinación con los tres órdenes de gobierno que privilegie la participación ciudadana, para salvaguardar la integridad y derechos de las personas e instituciones, mediante programas y acciones desarrollados con esquemas de inteligencia y tecnología de vanguardia, que den confianza y certidumbre a la SOCIEDAD.

http://cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?jsessionid=fcHkSb1chvyL9Q8y1QHcpw2s272ll2nNZ8XZyRXgqS4KjDTQ1q4L!478869665?_c=7f9

NICARAGUA. Policía nacional

La promoción, protección y defensa de la seguridad de la vida y de la propiedad y del libre ejercicio de los derechos de la población sin discriminación alguna, cumpliendo y haciendo cumplir la ley; previniendo, investigando y esclareciendo acciones contra la seguridad individual y pública; auxiliando a los órganos jurisdiccionales a fin de lograr una eficiente administración de justicia, la armonía social y el fortalecimiento del Estado de Derecho; contribuyendo a la educación de la ciudadanía en el respeto de las instituciones del Estado, la autoridad y sus agentes; y coadyuvando a la gobernabilidad del país y el mantenimiento del orden social necesario para el desarrollo sostenible de la nación”.

http://www.policia.gob.ni/?page_id=133

PERU. POLICIA NACIONAL

La Policía Nacional del Perú es una institución del Estado que tiene por misión garantizar, mantener y restablecer el orden interno, prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad, garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, prevenir, investigar y combatir la delincuencia; vigilar y controlar las fronteras; con el propósito de defender a la sociedad y a las personas, a fin de permitir su pleno desarrollo, en el marco de una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos.

<http://www.pnp.gob.pe/nosotros.html>

REPUBLICA DOMINICANA. POLICIA NACIONAL

Mantener las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos ciudadanos a través de sistemas planificados de prevención e investigación bajo la autoridad competente para el control del crimen, el delito y las contravenciones que permita salvaguardar la seguridad ciudadana en todo el territorio nacional.

<http://pn.gob.do/v2/Principal/static/20100901-Mision-Vision-Valores.ashx>

PANAMA. POLICIA NACIONAL

Garantizamos la Seguridad de quienes se encuentran en el Territorio Nacional, Promoviendo la tranquilidad mediante la alianza con la comunidad, con eficiencia y eficacia en el Servicio Policial, con el fin de mejorar la calidad de vida conforme al marco legal existente.

http://www.policia.gob.pa/Mision_Vision.html

PARAGUAY. POLICIA NACIONAL

La Policía Nacional del Paraguay tiene por misión Constitucional mantener y restablecer el Orden Público para garantizar la seguridad, tranquilidad, moralidad pública y la paz social.

<http://www.policianacional.gov.py/index.php?pag=104&art=43>

VENEZUELA. POLICIA NACIONAL BOLIVARIANA.

El 20 de diciembre del año 2009, por voluntad del gobierno bolivariano, nace el cuerpo de policía nacional bolivariana a fin de dar respuesta a un conjunto de problemáticas identificadas en el amplio diagnóstico que elaboró la comisión nacional para la reforma policial. Representa el máximo exponente del nuevo modelo policial, al ser predominantemente preventivo, de carácter civil y profesional, con el propósito de proteger y garantizar los derechos de las personas frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad, riesgo o daño para su integridad física, sus propiedades, el ejercicio de sus derechos, el respeto de sus garantías, la paz social, la convivencia y el cumplimiento de la ley.

<http://cpnb.gob.ve/index.php/institucion/resena>

Posteriormente, se creó una matriz en la que se desagregaron los elementos centrales de la misión siguiendo a Moore (2000)²⁸¹ sobre los 3 tipos diferentes de contenidos de una estrategia de una organización pública:

²⁸¹ Moore sugiere que las misiones de las entidades públicas no deberían hacer referencia a la “competencia”, como si lo hacen las entidades privadas, pues son “monopólicas”. Sin embargo, en el caso de los servicios de seguridad ciudadana, muchas de las entidades descritas en la tabla no son monopólicas, coexisten con otras entidades que dan servicios similares en sus países, públicas y privadas. Como se muestra en la investigación, los servicios privados de seguridad llegan incluso a superar a los públicos en muchos países de la región.

1. Su declaración de valor público: Son las cosas que produce la organización y que son de valor para supervisores, clientes y beneficiarios.
2. Las fuentes de apoyo y legitimidad: Cómo se atrae continuamente autoridad y recursos de su entorno político
3. La forma en que está organizada la operación: Como se lograrán los objetivos organizacionales con la organización actual.

Cabe resaltar que la gráfica no sugiere necesariamente que las entidades no tengan claramente definido en su mandato aspectos centrales como su relación de dependencia, su carácter civil o militar, etc, u otras características en su estrategia. Solo se señala que ese aspecto no está resaltado en su misión.

Las propuestas de valor de las policías de la región son principalmente las siguientes:

- Seguridad (10)
- Paz o tranquilidad social (10)
- Ejercicio derechos / deberes / libertades (individuales o colectivas) (9)
- Prevenir / investigar delitos (9)
- Garantizar el orden público / orden interno (8)
- Proteger bienes y/o la vida de las personas (7)
- Cumplimiento leyes (5)

Varias de las misiones también aprovechan para definir algunos de los medios o recursos a través de los cuales lograrán su fin (7), como el caso de la Policía de Costa Rica y Panamá que resaltan la alianza con la comunidad, o México que resalta el uso de la inteligencia u otros que resaltan ser una institución armada; otras definen el ámbito territorial de acción de las policías (7); hacen declaración expresa de apego al marco jurídico/respeto a derechos humanos en el cumplimiento de sus funciones (7); refuerzan el carácter civil y apolítico de la entidad (6); y declaran algunos de sus valores principales (3).

En este sentido, cabe resaltar que algunos de los elementos que son parte de su organización, también sugieren procesos de trabajo y estrategias que buscan la legitimidad de la comunidad, como el caso ya mencionado de las policías de Costa Rica y Panamá que explícitamente declaran en su misión la alianza con la comunidad.

Tabla 18. Contenidos de las Declaraciones de Misión de las Policías Latinoamericanas

CONTENIDO	DECLARACIÓN DE VALOR PÚBLICO											FUENTES DE APOYO / LEGITIMIDAD					ORGANIZA- CIÓN		
	Orden público / Orden Interno	Seguridad	Paz/ Tranquilidad	Cumplimiento Leyes	Ejercicio de derechos/deberes	Prevenir/Investig ar delitos	Defensa de la Sociedad	Proteger Bienes v/o la Vida	Moralidad	Calidad de Vida	Defensa de la Patria	Dependencia/ Mando	Caracter Civil / Apolítico	Apego al Marco Jurídico	Valores	Coordinación	Ámbito Territorial	Medios/ Funciones	
PAÍS. POLICÍA																			
BOLIVIA. Policía Boliviana	X			X			X					X	X	X			X		
BRASIL. Policía Federal						X					X	X		X		X		X	
CHILE. Carabineros			X								X				X		X		
COLOMBIA, Policía Nacional			X		X								X						
COSTA RICA. Fuerza Pública		X	X		X													X	
ECUADOR. Policía Nacional	X	X			X			X					X				X	X	
EL SALVADOR. Policía Nacional Civil	X	X	X		X	X								X			X		
GUATEMALA. Policía Nacional Civil	X	X	X		X	X		X					X				X	X	
HONDURAS. Policía Nacional	X	X		X		X		X					X	X	X				
MEXICO, Policía Federal					X	X		X						X		X		X	
NICARAGUA. Policía Nacional	X	X	X	X	X	X		X						X					
PERU. Policía Nacional	X	X	X	X		X		X											
REPUBLICA DOMINICANA. Policía Nacional		X			X	X											X		
PANAMA. Policía Nacional		X	X							X				X	X		X	X	
PARAGUAY. Policía Nacional	X	X	X						X										
VENEZUELA. Policía Nacional Bolivariana.			X	X	X	X		X					X					X	
NUMERO REPETICIONES	8	10	10	5	9	9	1	7	1	1	2	2	6	7	3	2	7	7	

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO # 2 – MECANISMOS DE INGRESO A LAS POLICÍAS.

Tabla 19. Nicaragua – Mecanismos de Ingreso a la Policía Nacional (Excluye Auxiliares)

	Requisitos Generales	Centro	Requisitos del Centro de Formación	Pruebas ingreso	Tiempo de Estudio	Salida
ESCALAFÓN OFICIALES	1) Nicaragüense, de comprobada honradez 2) No antecedentes penales condenatorios, ni policiales 3) Apto física y mentalmente para desempeñar el cargo 4) Satisfacer requisitos de edad y de carácter técnico o académico que exige el cargo. 5) Deberá prevalecer en los candidatos la voluntariedad en torno a su ubicación e incondicionalidad de servicio a la Patria.	Academia de Policía “Walter Mendoza”	1) Edad de 18 a 25 años 2) Ser bachiller, presentar copia del diploma 3) Notas actualizadas de 5to y 4to año de secundaria 4) 3 cartas de recomendación 5) Copia de la cedula	Dirección de Personal: 1) Entrevista. 2) Pruebas de capacidad física, conocimientos teóricos, médicas y psicometrías. 3) Verificación de antecedentes en: (i) la comunidad o lugar de residencia; (ii) el centro de estudios; y, (iii) centros de trabajos anteriores.	Licenciatura en Ciencias Policiales ²⁸² . 4 años	Ingresa al cargo de Inspector.
ESCALAFÓN EJECUTIVO	6) Comprometerse a garantizar el orden público, la protección de la vida e integridad de las personas, respetar y hacer cumplir la Constitución de la República y sus leyes, la Ley de la Policía Nacional, su Reglamento y sus normas.		1) Edad de 18 a 30 años 2) 3er año de secundaria aprobado 3) Notas de 1ro 2do y 3er año de secundaria 4) 3 cartas de recomendación 5) Copia de la cedula		Curso técnico medio policial. 11 meses ²⁸³ .	Ingreso al escalafón ejecutivo

²⁸² Cuando el aspirante a escalafón de oficiales es aceptado, entra como “Cadete”.

²⁸³ Los aspirantes son considerados “alumnos”.

Tabla 20. Honduras – Mecanismos de Ingreso a la Policía Nacional (Excluye Auxiliares)

	Requisitos Generales	Centro	Requisitos del Centro de Formación	Pruebas ingreso	Tiempo de Estudio	Salida
ESCALA OFICIALES	1) Hondureño por nacimiento 2) Mayor de 18 años 3) Aprobar exámenes que acrediten tener salud compatible con el cargo 4) Educación primaria como mínimo 5) Aprobar los requisitos establecidos por los centros de formación policial del país, con excepción de los (las) empleados(as) y funcionarios(as) perteneciente a la escala Auxiliar	ANAPO	1) Hondureño por nacimiento e hijo de padres hondureños por nacimiento 2) Título de educación media 3) Edad de 18 a 23 años 4) Estatura: Hombres 1.70; Mujeres 1.65 m. 5) Soltero, haberlo sido y no tener hijos 6) No poseer tatuajes 7) No adolecer de impedimento físico 8) No perforaciones en su lobulosa 9) No antecedentes penales ni judiciales, ni ser reingreso de academia 10) No cesado en cargo público o privado por faltas disciplinarias o delitos 11) Aprobar evaluaciones, medicas, físicas y psicométricas	Pruebas de confianza aplicadas por DIECP: Toxicológicas, polígrafo, económicas	4 años para Licenciatura: Ciencias Policiales o Investigación Criminal	Sub-Inspector de Policía o Sub Inspector de Investigación
ESCALA POLICÍAS		ITP	1) Ser Hondureño (a) por nacimiento 2) Secundaria completa ²⁸⁴ 3) Estatura: 1.65 hombres y 1.60 mujeres 4) No tener antecedentes penales y policiales ²⁸⁵ . 5) No tener problemas físicos 6) No haber sido eliminado con anterioridad del ITP por faltas disciplinarias. 7) No más de 15 libras de sobrepeso. 8) No estar tatuado ni perforado partes del cuerpo en el hombre y la mujer		6 meses ²⁸⁶	Escala básica de la Policía

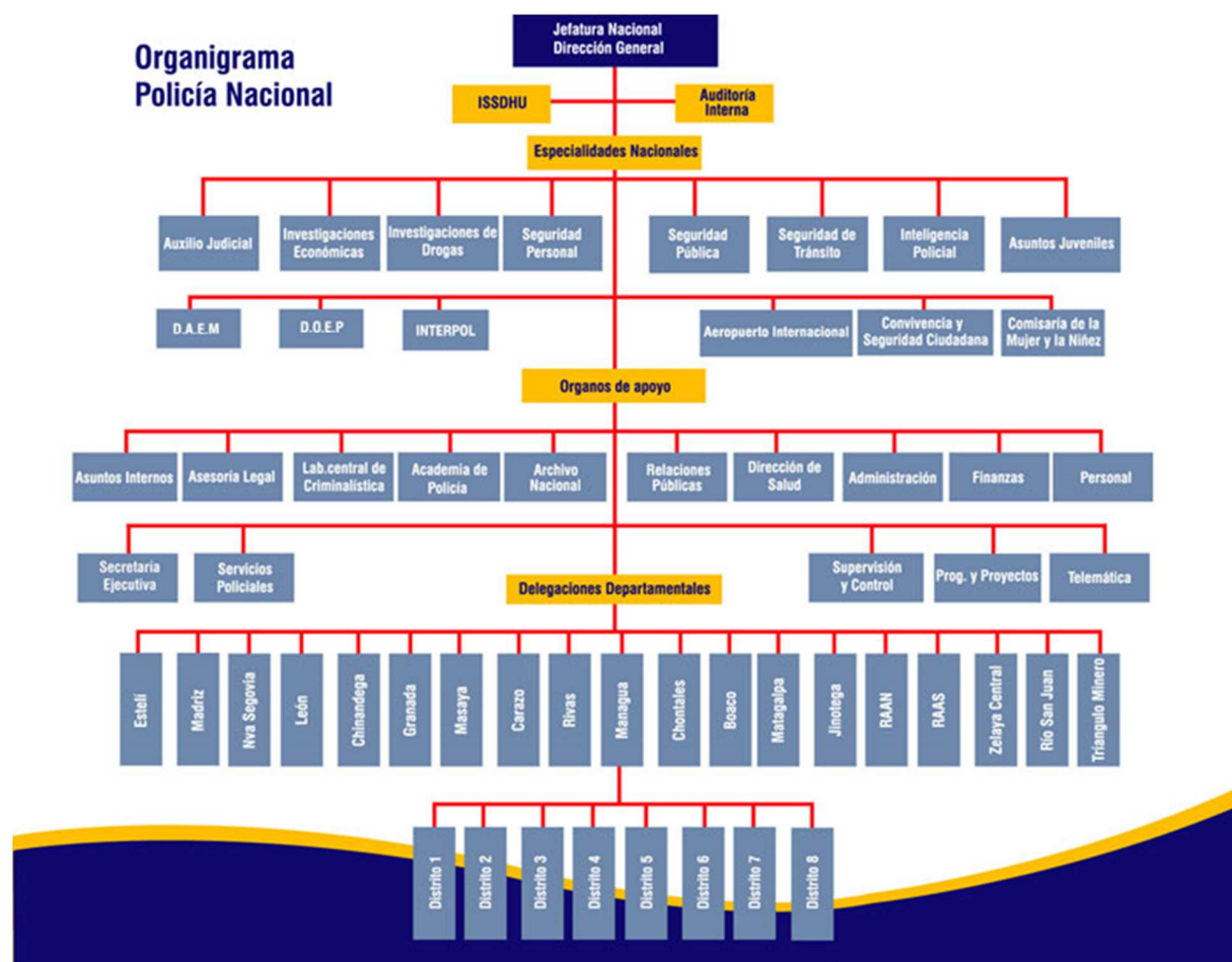
²⁸⁴ Hasta poco tiempo atrás el requisito mínimo era haber concluido la educación primaria, como lo señala la Ley en los requisitos generales.

²⁸⁵ Recientemente se eliminó el requisito de No haber sido denunciado por violación de los Derechos Humanos.

²⁸⁶ Hasta hace poco eran 3 meses.

ANEXO # 3- ESTRUCTURA ORGANICA DE LA POLICÍA DE NICARAGUA

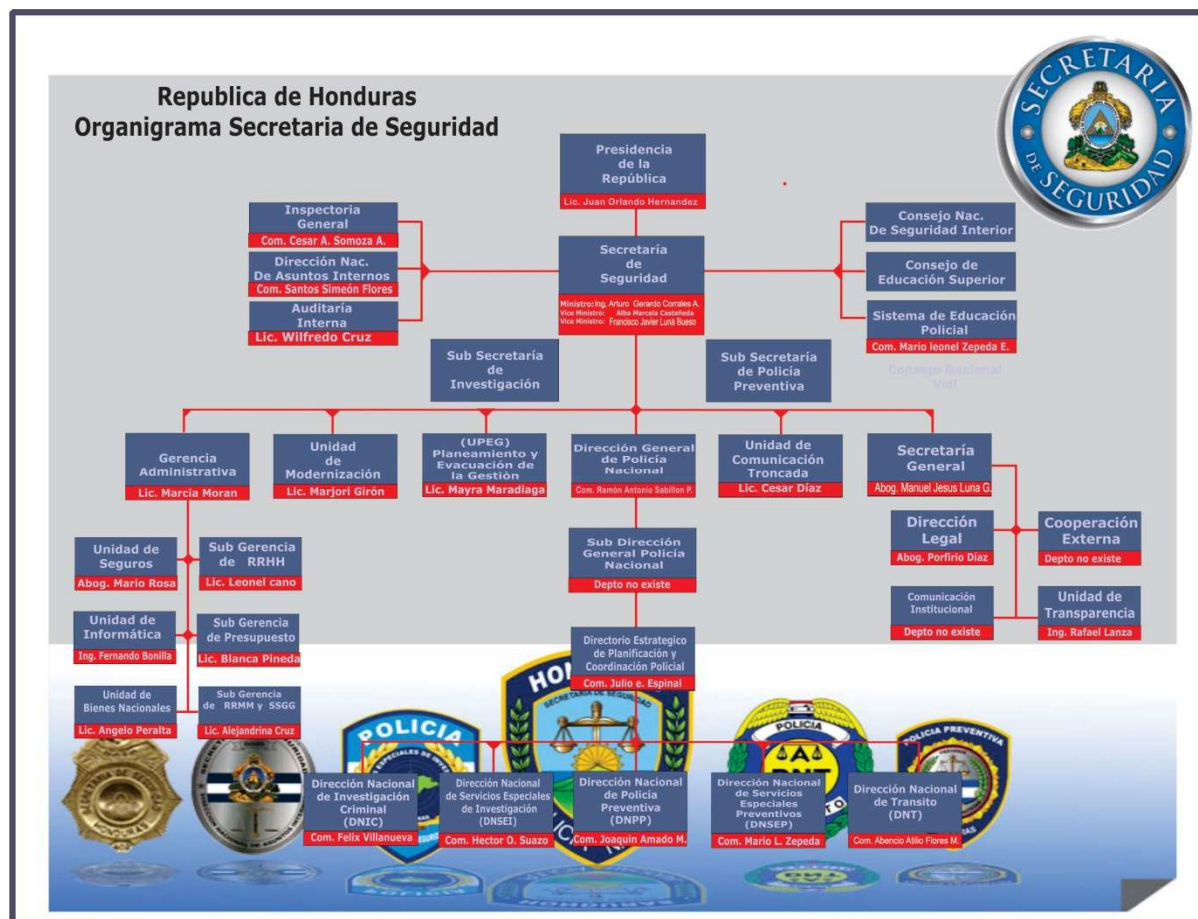
Gráfico 41. Organigrama Policía Nacional de Nicaragua



Fuente: Policía Nacional de Nicaragua

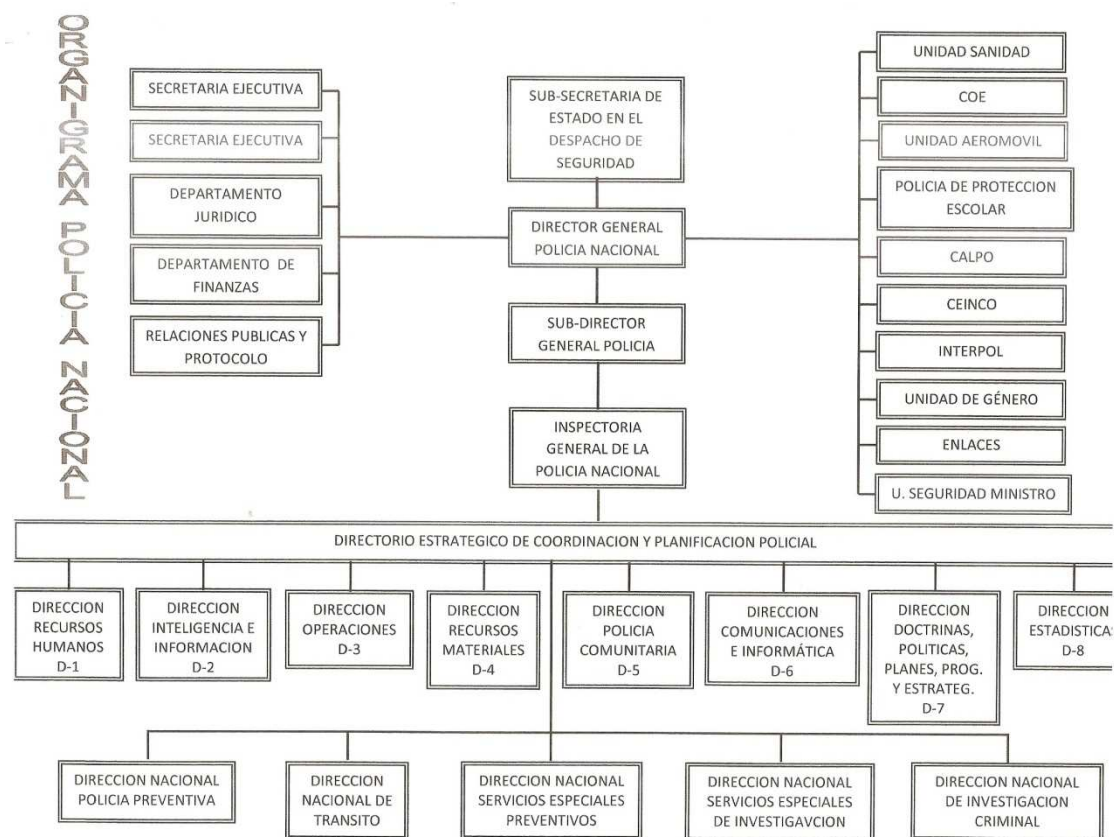
ANEXO # 4 – ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y DE LA POLICÍA NACIONAL DE HONDURAS

Gráfico 42. Organigrama Secretaría de Seguridad de Honduras



Fuente: <http://transparencia-seguridad.gob.hn/estructura/organigrama/organigrama.jpg> Accesada 26/02/2015 06:31 p.m.

Gráfico 43. Organigrama Policía Nacional de Honduras



Fuente: Secretaría de Seguridad de Honduras. <http://transparencia-seguridad.gob.hn/estructura/organigrama/escanear0007.jpg> Visitado 26/02/2015 06:35 p.m.